

IL DIRITTO AD UN LUOGO DI CULTO NEL RAPPORTO TRA ORDINAMENTO INTERNO E ORDINAMENTO SOVRANAZIONALE*

ANTONELLO LO CALZO

SOMMARIO: 1. Premessa. Il diritto ad un luogo di culto nella prospettiva della laicità dello Stato. - 2. Il fondamento costituzionale e convenzionale del diritto ad un luogo di culto nella sua relazione con il più ampio fenomeno della libertà religiosa. - 3. Il ruolo della Corte costituzionale nel riconoscimento del diritto ad un luogo di culto. - 3.1. *Segue*: dal profilo dell'autorizzazione alla possibile discriminazione fondata sulla stipula dell'intesa, fino alla più recente valutazione oggettiva delle esigenze territoriali. - 3.2. *Segue*: il passaggio a parametri di competenza e la valorizzazione del ruolo degli enti locali, con particolare attenzione alla possibile limitazione-bilanciamento del diritto ad un luogo di culto al cospetto di altre esigenze "costituzionalmente rilevanti". - 4. Il ruolo della Corte EDU: il riconoscimento del diritto ad un luogo di culto nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la prospettiva del margine di apprezzamento statale. - 5. Conclusioni. Possibili convergenze (giurisprudenziali) ed esigenze di eguale godimento del diritto ad un luogo di culto.

1. Premessa. Il diritto ad un luogo di culto nella prospettiva della laicità dello Stato

Il diritto ad un luogo di culto può essere inteso sia come specificazione del più ampio concetto di libertà religiosa, protetta da numerose costituzioni e carte sovranazionali dei diritti, sia – in maniera forse più corretta – come diritto strumentale alla piena realizzazione della suddetta libertà, la quale non potrebbe dirsi effettiva ove ai singoli non fosse consentito disporre di un luogo in cui poter esercitare liberamente il culto. Il diritto ad un luogo di culto sarebbe, quindi, imprescindibile in un ordinamento, come quello italiano, che ha affermato la non indifferenza rispetto al fenomeno religioso, pur nell'accoglimento del fondamentale principio di laicità dello Stato. Solo il riconoscimento di tale diritto consentirebbe l'espandersi del fenomeno religioso da una sfera puramente interiore – di per sé irrilevante per l'ordinamento – ad una sfera esteriore, pubblica, fatta dell'aggregazione comunitaria che connota in senso determinante diverse confessioni¹.

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

¹ Si tratterebbe di uno dei possibili aspetti che «incidono sull'esercizio delle facoltà promananti dal diritto di libertà religiosa e, in particolare, sulle facoltà proprie, pur se non esclusive, delle confessioni di esercitare in pubblico il culto». Cfr. F. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 8 Cost.*, in AA. VV., *Principi fondamentali*, Commento della Costituzione italiana diretto da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1975, p. 399. In tal senso, solo la disponibilità

Proprio tale carattere essenziale ha fatto sì che numerose fossero le occasioni portate all'attenzione dei giudici per ottenere la protezione contro atti legislativi o provvedimenti amministrativi potenzialmente lesivi, soprattutto ove questi si fossero tradotti in trattamenti discriminatori tra i diversi culti in ragione di un loro distinto statuto giuridico.

Frequentissimi, al riguardo, sono stati gli interventi dei giudici amministrativi – sia TAR che Consiglio di Stato – che hanno contribuito a delineare il volto “concreto” di tale diritto, specificando le ipotesi in cui questo può subire limitazioni all’esito del bilanciamento con altre esigenze parimenti rilevanti sul piano dell’interesse pubblico. Non può, inoltre, essere trascurato il ruolo della Corte di Cassazione che, chiamata a giudicare sulla configurabilità di reati implicanti la violazione di norme urbanistiche a fronte della esigenza di disporre di un luogo di culto, ha parimenti dato il proprio apporto alla definizione degli interessi che possono, a determinate condizioni, prevalere su quest’ultimo².

L’indagine condotta nel presente contributo intende, però, soffermarsi sull’analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell’uomo che ha ad oggetto il diritto ad un luogo di culto, al fine di verificare come innanzi ai “supremi giudici dei diritti”, nazionali e sovranazionali, tale diritto abbia ottenuto protezione (richiamando solo incidentalmente e nei loro contenuti minimi le decisioni del giudice amministrativo in materia).

In particolare, si cercherà, da una parte, di individuare possibili linee di tendenza nell’evoluzione della giurisprudenza dei diversi giudici, tali da caratterizzare in modo più o meno generale la portata delle rispettive decisioni; dall’altra, di individuare possibili punti di convergenza o di divergenza nelle posizioni della Corte costituzionale e della Corte EDU, anche determinati dal diverso ruolo e dal diverso *modus operandi* di queste Corti.

di un luogo di culto aperto al pubblico, come condizione necessaria ma non sufficiente, consentirebbe alla confessione il suo dispiegarsi in una dimensione esteriore. Sul punto si veda anche A. GUZZAROTTI, *Commento all’art. 19 Cost.*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 152. Sull’importanza dell’aggregazione comunitaria all’interno delle varie confessioni, che può trovare concretizzazione solo ove, dal punto di vista materiale, alla confessione sia concesso il diritto di disporre di un luogo pubblico di culto, si veda già A.C. JEMOLO, *Religione (libertà di)*, in *Novissimo Digesto italiano*, 1968, XV, p. 371, secondo il quale la libertà religiosa resta pur sempre un’aspirazione del singolo individuo, ma per sua natura la piena realizzazione «non può seguire se non considerando il gruppo religioso, cioè la singola chiesa».

² Al riguardo si veda, di recente, Cass. pen., Sez. III, 30 agosto 2019, n. 36689, la quale recepisce in larga misura le recenti tesi sostenute dalla Corte costituzionale in materia di bilanciamento tra diritto ad un luogo di culto, come espressione della libertà religiosa, e altre esigenze costituzionalmente rilevanti, in primo luogo quelle di un armonioso e razionale sviluppo urbanistico e di tutela della sicurezza, dell’ordine pubblico e della pacifica convivenza. La vicenda da cui trae origine riguarda la possibile configurabilità del reato di mutamento di destinazione d’uso di opere edilizie in assenza di autorizzazione, in particolare, per aver adibito a luogo di culto un edificio destinato a civile abitazione. In tale circostanza la Suprema Corte, dopo aver ribadito che il diritto al luogo di culto sarebbe soggetto ad un limite implicito, derivante dalla necessità di un bilanciamento tra lo stesso e gli altri interessi in conflitto, ha ritenuto facilmente superabile l’eccezione di costituzionalità presentata dalla parte perché «la limitazione della libertà fondamentale di esercizio del proprio culto viene ad essere fondata sull’esigenza per la P.A. [...] di avere conoscenza dei mutamenti di destinazione d’uso degli immobili i quali, dato l’utilizzo per fini religiosi, possono comportare un aggravio del carico urbanistico». D’altronde, aggiunge, il permesso a costruire richiesto per il mutamento della destinazione d’uso «prescinde dal culto professato, ovvero dall’esistenza o meno di una intesa con lo Stato», con ciò escludendo possibili discriminazioni analoghe a quelle censurate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016. Analogamente, in ambito civile Cass. civ., Sez. II, 28 novembre 2012, n. 21129, ha ritenuto necessario il bilanciamento tra esigenze di sicurezza e diritti di libertà religiosa che si rinvergono nel diritto di accedere al luogo di culto, ma ha risolto in senso opposto il bilanciamento, ritenendo che la chiusura della via di accesso al luogo di culto con un cancello e l’apposizione di un citofono, gestito da un soggetto terzo che aveva la disponibilità di quel tratto, «non fosse idonea a garantire un’equilibrata salvaguardia dell’effettività e della pienezza del diritto di libertà religiosa».

Preliminarmente, occorre partire dalla considerazione che il tema del diritto ad un luogo di culto appare intimamente connesso a quello della laicità dello Stato, perché questa ne determina, in un certo senso, le condizioni per il dispiegarsi su un piano sostanzialmente paritario. Le vicende della laicità in Italia, diversamente dalle esperienze dei Paesi del nord Europa e in parte anche da quelle degli altri Paesi dell'Europa mediterranea, hanno risentito del particolare contesto storico e sociale – allo stato non superato – caratterizzato da una forte influenza della confessione cattolica, la quale, attingendo a larghi strati sociali, si è posta come confessione dominante (*recte* maggioritaria), incidendo inevitabilmente anche su quelle scelte politiche che riguardavano il modo in cui dare concreta attuazione al principio di laicità, tra queste le scelte in materia di edilizia di culto³.

Il problema della laicità in Italia, quindi, si è districato in una lenta evoluzione che, partendo dallo Stato liberale⁴, è giunta alle più recenti elaborazioni della Corte costituzionale che, al di là della loro portata astratta, sono state dirette essenzialmente alla creazione di «un più libero e pluralistico dibattito pubblico e verso forme di gestione dei Culti volte a colmare le differenze di trattamento tra confessioni»⁵, tutto ciò passando attraverso il periodo fascista che aveva visto un arresto nel suddetto processo, dato che esso si ispirava ad un notevole *favor* per la posizione privilegiata della confessione cattolica, a fronte di un trattamento più restrittivo per i c.d. culti ammessi.

Come è ben noto, fondamentale è stato il ruolo svolto dalla Corte costituzionale nell'enucleazione del significato del principio di laicità in Italia, visto che esso non è espressamente

³ Ciò ha visto, nel tempo, il consolidarsi di “rapporti di forza” non in linea con il principio di laicità, soprattutto se si riflette su tutte quelle circostanze in cui gli eventuali trattamenti differenziati sono stati giustificati sulla base di criteri “maggioritari”. In questo modo si è assistito «all'emergere di un *favor religionis catholicae* nel ceto burocratico [...] assunto come giustificazione di un confessionismo pragmatico dagli indefinibili confini». Così, F. ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Edifici di culto*, in *Enc. giuridica Treccani*, XII, Roma, 1996, p. 8. Tale aspetto si è tradotto nella prassi delle amministrazioni, a partire dagli anni '50 e perpetuando una disciplina risalente all'epoca fascista, in una progressiva discriminazione materiale a discapito dei gruppi confessionali minoritari. Cfr. S. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, in P. BELLINI (a cura di), *Teoria e prassi della libertà di religione*, Bologna, 1975, p. 313 ss. È interessante sul punto la parziale divergenza di vedute tra due grandi studiosi della libertà religiosa i quali hanno tratto conclusioni diverse dal trattamento differenziato riservato alle varie confessioni in ragione del criterio “maggioritario”. Secondo Ruffini il particolare trattamento riservato nel nostro ordinamento alla Chiesa cattolica, in virtù della sua importanza storica e dell'ampia diffusione del cattolicesimo nella popolazione, non è incompatibile con la garanzia della libertà religiosa, dal momento che al suo rispetto sono sufficienti la garanzia della libertà di coscienza individuale e della più ampia libertà di culto a tutte le confessioni religiose (F. RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione tra Stato e Chiesa*, in AA. VV., *Scritti giuridici dedicati a G. Chironi*, III, Torino, 1915, p. 239 s.); diversamente Jemolo ha ritenuto che un diverso trattamento non potrebbe mai incidere sulla libertà di associarsi o di diffondere le proprie idee, ma sarebbe giustificato soltanto in sede di distribuzione di sussidi alle varie confessioni, la quale potrebbe avvenire in proporzione al numero degli aderenti (A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano, 1961, p. 66). Per ulteriori indicazioni su tale dibattito si veda M. MADONNA, *Libertà religiosa e principi costituzionali. Un breve itinerario di lettura nella dottrina di Arturo Carlo Jemolo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 8/2016, p. 11. Per l'approfondimento sul criterio “maggioritario”, oggi superato dalla giurisprudenza costituzionale, si rinvia alla parte del lavoro in cui vengono analizzati gli interventi e le argomentazioni della Corte costituzionale in materia.

⁴ È quasi superfluo ricordare in tale sede che lo Statuto Albertino si apriva, proprio nel suo primo articolo, con l'affermazione che «la Religione Cattolica Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi». Allo stesso modo, si veda che, mentre la legge 27 maggio 1929, n. 810, nel recepire il Trattato con la Santa Sede, riaffermava all'art. 1 il principio della Religione Cattolica quale “sola” religione di Stato, in conformità alla disposizione dell'art. 1 dello Statuto, tale inciso scompare in sede di modifica del Concordato lateranense, recepita con legge 25 marzo 1985, n. 121, la quale all'art. 1 si limita a ribadire, riprendendo in sostanza la formulazione dell'art. 7 Cost., che «la Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese».

⁵ S. SICARDI, *Problemi e prospettive della laicità nel ventennio a cavallo dei due secoli*, in S. SICARDI, M. CAVINO e L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, Bologna, 2015, p. 638.

richiamato all'interno del testo della Costituzione⁶. Sin dalla storica sentenza 12 aprile 1989, n. 203, il Giudice delle leggi ha adottato una formulazione, mai abbandonata nella successiva giurisprudenza, del principio di laicità come “principio supremo” (che nella prospettiva odierna potrebbe assurgere al rango dei “controlimiti” e non potrebbe essere oggetto di revisione) che «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale». Questa dichiarazione lascia intendere chiaramente che per l'ordinamento costituzionale il fenomeno religioso è una componente essenziale della dignità umana e per tale ragione «l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, [...] si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini».

Il significato che la laicità assume è, quindi, essenzialmente “positivo”, vale a dire che essa non si traduce nel mero astensionismo dello Stato rispetto al fenomeno religioso (in “negativo”), ma – conformemente all'idea dello Stato sociale di diritto – la Repubblica deve dare «la massima espansione alla libertà religiosa di cui all'art. 19 Cost., esercitata in forma individuale e associata»⁷. Ciò implica una serie di interventi concreti per fare in modo che, al di là della tutela riservata al convincimento interiore, che non ammette intromissioni, alla libertà religiosa si dia la più ampia garanzia nel rispetto della parità di condizioni tra le diverse confessioni religiose, secondo il dettato dell'art. 3, comma 2, Cost. Questa ricostruzione della laicità si riflette, inevitabilmente, sul diritto ad un edificio di culto che, per la sua natura e la stretta connessione alla libertà religiosa, può richiedere interventi concreti da parte del legislatore – statale o regionale – che siano diretti a bilanciarlo con le esigenze religiose della popolazione e con le peculiarità del territorio.

Il percorso verso l'individuazione di un bilanciamento adeguato, anche attraverso la progressiva rimozione delle disparità di trattamento tra le varie confessioni, risente inevitabilmente del diverso contesto storico, sociale e culturale del momento in cui il legislatore o i giudici sono stati chiamati in causa. Se è vero che a partire dagli anni '50 il principio di laicità dello Stato – ancora ad uno stadio embrionale nelle elaborazioni della giurisprudenza costituzionale – ha consentito di rimuovere alcune palesi discriminazioni nel trattamento riservato alle confessioni diverse da quella cattolica in ordine al diritto ad un luogo di culto, e che, quindi, questa prima fase si è caratterizzata per l'eliminazione di alcune disposizioni manifestamente lesive del suddetto diritto e retaggio del periodo fascista, occorre considerare che l'Italia degli anni '50, dal punto di vista culturale, e in particolare religioso, era un Paese molto omogeneo.

I primi interventi della Corte costituzionale (che, come si vedrà, risalgono al 1958) vanno ad incidere su una realtà sociale dove nessun dubbio esisteva sul fatto che la religione cattolica – seppur non più religione di Stato – era effettivamente la religione della nettissima maggioranza della

⁶ Anche se nella sua portata complessa poteva essere ricavato dal combinato degli art. 7 e 8 Cost., che tendono a bilanciare i rapporti tra Stato e confessioni religiose, pur nella peculiarità della confessione cattolica, dell'art. 3 Cost., che rappresenta pur sempre il criterio ispiratore nella disciplina dei rapporti con le confessioni religiose e dell'art. 19 Cost. in materia di libertà religiosa.

⁷ In tal senso si veda F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 639. Diffusamente sulla nozione di laicità così come intesa nel nostro ordinamento si vedano, tra i tanti, F. RIMOLI, *Laicità (dir. cost.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1995; S. LARICCIA, *La laicità della Repubblica italiana*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano, 2006, p. 415 ss.; M. AINIS, *Laicità e confessioni religiose*, in *Rivista AIC*, 2007; G. DI COSIMO, *Laicità e democrazia*, in *Rivista AIC*, 2007.

popolazione che, nel concreto, la percepiva come religione nazionale, essendo legata ad un substrato culturale uniforme che affondava le proprie radici in una consolidata tradizione.

Questo modo di percepire il rapporto con la religione cattolica non appare più attuale, non perché questa non sia più la religione con la maggiore diffusione tra la popolazione, ma perché alcuni fattori sociali hanno intaccato quella che era l'originaria identificazione di massa con un culto, facendo venir meno quelle che fino a pochi decenni fa erano delle certezze incrollabili.

Oggi, infatti, l'eguale libertà delle confessioni religiose, e con essa il diritto a disporre di uno spazio pubblico per l'esercizio del culto, deve affrontare nuove sfide legate ai fenomeni migratori, alla "multiculturalizzazione" della società e ai timori, fondati o meno, che l'apertura al culturalmente "diverso" comporta.

I fattori in grado di incidere in modo prevalente sulle politiche in materia di edilizia di culto sono sostanzialmente due, anche se spesso sono confusi e influiscono sull'opinione pubblica da una prospettiva unitaria: da una parte vi sono i fenomeni migratori e il loro mutare nel tempo, dall'altra il rischio legato al terrorismo, spesso associato ad una specifica componente migratoria.

Non per nulla questi due fattori hanno fatto da sfondo ai periodi delle ultime decisioni della Corte costituzionale in materia di edifici di culto, ove le decisioni del 2016 sono state adottate a seguito di un'ondata di attentati terroristici di matrice islamica che ha colpito a distanza di poco tempo diversi Paesi europei (in particolare Francia e Belgio), mentre quella più recente del 2019 arriva a seguito di un periodo caratterizzato da forti pressioni da parte di una certa componente politica e dell'opinione pubblica verso l'adozione di misure sempre più restrittive (e talvolta non in linea con il dettato costituzionale) rispetto a fenomeni immigratori percepiti⁸ come non più sostenibili da una parte della società.

Il problema legato al trattamento delle confessioni minoritarie quanto al diritto ad un edificio di culto, pertanto, era molto diverso in passato, dato che le minoranze religiose in Italia hanno avuto sempre una consistenza numerica piuttosto ridotta, ma soprattutto, si sono poste sempre in un rapporto di sostanziale omogeneità culturale con quella che era l'ispirazione della confessione maggioritaria cattolica. Discorso in parte analogo va fatto quando si passa ad analizzare i flussi di immigrazione che ad ondate cicliche hanno riguardato il nostro paese. Anche in questo caso, infatti, occorre ben differenziare la provenienza dei migranti, dato che il loro impatto nel tessuto sociale italiano non è sempre comparabile. Detto in altri termini, mentre, ad esempio, un flusso migratorio proveniente dall'Est Europa con prevalente componente cristiano ortodossa potrà più facilmente adattarsi in una società che condivide le medesime radici, un flusso migratorio proveniente dall'Africa o dall'Asia, con prevalente presenza islamica, avrà maggiori difficoltà di adattamento, visto che sarà espressione di una cultura molto diversa da quella in cui tradizionalmente si impersona la maggior parte della popolazione italiana⁹. Tutto ciò, a dire il vero, non trova la propria giustificazione in ragioni di

⁸ Va precisato che di mera percezione si tratta visto che non vi sono dati attendibili che possano dimostrare che i flussi migratori, provenienti soprattutto dal continente africano, siano in grado di determinare un peggioramento delle condizioni di vita della popolazione autoctona in termini di incidenza sulle condizioni di lavoro o aumento del tasso di criminalità. Questi ultimi fattori di insicurezza, d'altra parte, sono stati recentemente sfruttati nel dibattito politico al fine di raccogliere consensi sempre più numerosi, incanalando così le insicurezze che da tempo serpeggiavano nel tessuto sociale. Sulla circostanza che spesso ragioni politico-elettorali enfatizzano le esigenze della sicurezza a tutto discapito di quelle della libertà religiosa si veda G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2009.

⁹ Sulla varietà del fenomeno migratorio in Italia e sul diverso impatto che questo può avere a seconda della provenienza si veda A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, giugno 2007, p. 20 s. Più in generale sull'impatto dei flussi migratori sul fenomeno religioso N. FIORITA, *Immigrazione, diritto*

carattere puramente religioso, ma nasce da una atavica paura per il “diverso” che sempre si accompagna all’ingresso di nuove componenti sociali in un tessuto originariamente omogeneo¹⁰; tant’è vero che, di frequente, vengono accomunati nella medesima percezione “destabilizzante” anche immigrati che magari hanno la pelle di un altro colore, ma sono anch’essi cristiani, nella convinzione, spesso errata, che vi sia una equivalenza di fenomeni tra immigrazione ed islamismo.

Il secondo punto cruciale, che nasce anch’esso da un fraintendimento, riguarda in generale la percezione dell’Islam e il suo impatto nella società italiana¹¹. Il numero prevalente di immigrati islamici, che ha portato la comunità musulmana ad essere la seconda per consistenza in Italia, unitamente alla differenza culturale di cui è portatrice e a una buona dose di ignoranza sulla natura dell’Islam, conducono spesso alla nascita di timori e diffidenze verso i musulmani, identificati nell’immaginario pubblico come persone “potenzialmente pericolose per l’ordine pubblico”. Come è stato osservato, quindi, «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»¹².

Mutamenti e differenze culturali legate ai fenomeni migratori e percezione diffidente verso l’immigrazione islamica sono due fattori sociologici. In realtà, nel discorso che si vuole condurre, sono in grado di incidere in maniera diretta sui profili giuridici del diritto ad un luogo di culto, sia perché hanno spesso condizionato i contenuti della legislazione regionale e delle prassi amministrative in senso penalizzante per la religione islamica¹³, sia perché le sentenze della Corte

e libertà religiosa: per una mappatura preliminare del campo d’indagine, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, marzo 2007; V. TOZZI, *Il diritto civile di libertà religiosa e l’immigrazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, marzo 2007.

¹⁰ Sostiene C. CARDIA, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *Jus*, 2008, p. 152 ss., che tale sopravvenuta disomogeneità, dovuta all’ingresso di nuove confessioni religiose, sta alla base della difficoltà di pervenire all’approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa.

¹¹ Le insicurezze sociali derivanti dalla diffusione dell’Islam in occidente e i timori connessi ai gravi fenomeni terroristici collaterali, che proprio per il loro impatto hanno finito per avere un peso assorbente nella percezione del fenomeno, sono da tempo all’attenzione degli studiosi. Si veda, al riguardo, G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei. Saggio sulla società multietnica*, Milano, 2002; nonché, per quanto concerne più da vicino l’Italia, S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Bologna, 2000.

¹² A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, cit., p. 23. L’Autore, tra l’altro, afferma che la diffidenza deriva dal fatto che a livello sociale non sarebbe sufficientemente diffusa la consapevolezza che l’Islam è un fenomeno molto vario, al punto da poter dire che «non c’è un solo Islam, ma che esistono più Islam, abbastanza diversificati». Inoltre, molto spesso vengono confusi, immedesimandoli con la religione, altri aspetti culturali molto lontani dalla nostra percezione sociale (es. le mutilazioni genitali femminili), che, in realtà, non hanno un fondamento religioso certo e che sicuramente sono diffusi solo in una parte minoritaria della popolazione musulmana, non valendo come precetti generali.

¹³ Come confessione di più recente ingresso nel panorama sociale italiano è verosimile che quella islamica sia anche quella che più di altre avverte l’esigenza di avere la disponibilità di luoghi pubblici di culto. Ciononostante, frequenti sono le discipline che frappongono una serie di ostacoli difficili da sormontare per poter accedere alla costruzione di un luogo di culto da parte delle comunità musulmane, tanto che si è parlato al riguardo di leggi “anti-moschea”. In tal senso, M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 648. Sugli effetti discriminatori che possono derivare a carico di una determinata confessione a causa di precise scelte legislative si vedano anche M. PARISI, *La disciplina giuridica civile dell’edilizia di culto tra promozione della libertà religiosa e istanze antidemocratiche di autoritarismo politico. Il caso della legge lombarda n. 2/2015*, in *Pol. dir.*, 2015, p. 461 ss.; F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non ammesso) e di uno (non?) ammissibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 3/2016. Sulle leggi regionali che hanno più di recente modificato in senso restrittivo la possibilità di accedere ad un luogo di culto pubblico si vedano la Legge Reg. Lombardia, 3 febbraio 2015, n. 2, che ha apportato modifiche alla legge 11 marzo 2005, n. 12, in materia di pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi; la Legge Reg. Veneto, 12 aprile 2016, n. 12, che ha introdotto nel Titolo III della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, nuove disposizioni relative ad edifici e attrezzature religiose, ricalcando in maniera quasi identica la legge lombarda (più volte finita sotto il vaglio della Corte costituzionale); la Legge Reg. Liguria, 4 ottobre 2016, n. 23, che ha modificato la precedente legge 24 gennaio

costituzionale hanno spesso risentito del clima di insicurezza in Europa con maggiori difficoltà nel bilanciamento tra gli interessi in gioco¹⁴.

Questa premessa di carattere sociologico era necessaria per comprendere le differenze di contesto in cui la Corte costituzionale ha operato nei suoi primi anni di attività o nel recente passato. Prima di passare ad aspetti strettamente giuridici permette di meglio inquadrare il percorso seguito del Giudice delle leggi nelle proprie decisioni e di collocare in maniera più corretta – anche alla luce dell’evolversi del principio di laicità dello Stato – gli eventuali mutamenti di approccio o le possibili linee di tendenza consolidate.

2. Il fondamento costituzionale e convenzionale del diritto ad un luogo di culto nella sua relazione con il più ampio fenomeno della libertà religiosa

Prima di tentare una ricostruzione del fondamento costituzionale del diritto ad un edificio di culto è opportuno identificare l’oggetto concreto di tale diritto, stabilendo preliminarmente cosa costituisce edificio di culto per l’ordinamento giuridico, avendo riguardo alla circostanza che tale operazione è complicata dal fatto che ciascuna confessione ha diverse esigenze di esercizio pubblico del culto e, quindi, anche di disporre di un luogo in cui esercitarlo. Le esigenze comunitarie, infatti, non riguardano allo stesso modo tutte e le confessioni¹⁵, assumendo per alcune di esse un peso

1985, n. 4. Salvo i richiami che si faranno in seguito ad alcuni profili tratti da tali provvedimenti si rinvia per un approfondimento sui loro contenuti a S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *Consulta Online*, 1/2017, p. 75 ss.; A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l’edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il “convitato di pietra” dell’emergenza terrorismo*, in *Forum costituzionale*, 3/2017, p. 12 ss.

¹⁴ Su tale circostanza si veda S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016*, cit., p. 70, nonché G. TUCCI, *La Corte costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, in *Giur. it.*, 2016, p. 1070, il quale sottolinea proprio la circostanza che la sentenza n. 63/2016 sia stata redatta negli stessi giorni in cui in Europa si consumavano diversi attentati terroristici da parte dell’Isis, con un’opinione pubblica fortemente influenzata da questi avvenimenti e privata di una corretta informazione in grado di fare chiarezza su un complesso fenomeno di portata mondiale.

¹⁵ A questo proposito è opportuno aprire una parentesi su una questione di estrema complessità, alla quale possono essere dedicati soltanto pochi cenni nel presente lavoro. Per definire cosa sia un luogo di culto occorre in primo luogo capire cosa sia una religione e se esista una sua definizione in senso giuridico. Al riguardo la Costituzione non contiene alcuna definizione o concetto di religione (F. FINOCCHIARO, *Commento all’art. 8 Cost.*, cit., p. 385), l’unico dato che sembra ricavabile dal testo della Carta è che essa si riferisca alle confessioni come “gruppi sociali con fine religioso”, essendo pleonastica una tutela riservata alla sola professione di fede individuale. Già Jemolo aveva sostenuto che il concetto di religione «non è in sé giuridico, ma è piuttosto assunto dal diritto cogliendolo nel campo della sociologia», per cui era possibile riscontrarne l’esistenza sulla base di un’organizzazione almeno minima, di una durata non estemporanea, di un certo numero di adepti e di un’aspirazione al trascendente dei propri fini (A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1979, p. 95). Viste le ricadute concrete che tale qualifica comporta (la necessità di distinguere cosa sia una confessione e cosa non lo sia non è puramente astratta, ma ha rilevanti implicazioni concrete perché serve a distinguere, ad esempio, quali soggetti siano tenuti ad osservare la disciplina urbanistica in materia di edilizia di culto o, in maniera più delicata, quali soggetti siano legittimati alle trattative con il Governo ai fini della stipula di un’intesa ex art. 8 Cost., ambito nel quale, invece, l’Esecutivo conserva un’ampia discrezionalità) la Corte costituzionale aveva tentato di darne una definizione, ritenendo che «non può bastare che il richiedente si autoqualifichi come confessione religiosa. [...] la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione» (Corte cost., n. 195/1993, e n. 52/2016). Come è stato rilevato in dottrina, però, questa definizione nulla aggiunge sotto il profilo del discrimine tra ciò che è religioso e ciò che non lo è, finendo in definitiva per rimandare anch’essa a nozioni sociologiche (per una posizione critica v. G. BRUNELLI, *La laicità italiana tra affermazioni di principio e contraddizioni della prassi*, in *Rivista AIC*, 2013, p. 10). In conclusione, quindi, M. CROCE, *La libertà religiosa nell’ordinamento costituzionale italiano*, Pisa, 2012, p. 101 s., ha ritenuto che «non solo è impossibile per il diritto discernere fra le arie manifestazioni del pensiero e della coscienza ciò che è o non è religioso,

essenziale (aspetto che, obiettivamente, riguarda i culti maggiormente diffusi e praticati in Italia), mentre per altre può essere sufficiente un esercizio più intimo e riservato.

Secondo un'accezione ampia di luogo di culto, diffusa soprattutto nella dottrina ecclesiasticistica, rientrerebbero nella nozione «quelle costruzioni, o parti delle medesime, intenzionalmente erette allo scopo di svolgervi attività religiose», tuttavia, tale nozione può essere «ricomprensiva anche delle sale e di quegli altri locali che occasionalmente o temporaneamente vengono adibiti per l'esercizio del culto anche pubblico»¹⁶. Tale nozione ampia deve, però, essere inquadrata in maniera giuridicamente più rigorosa, perché non consentirebbe di distinguere tra diversi interessi ed esigenze, bisognose di un differente trattamento sul piano concreto.

Essenziale a tale riguardo è il contributo offerto dalla giurisprudenza, in particolare amministrativa, che ha consentito di distinguere il luogo di culto considerato in senso “proprio”, da qualsiasi luogo di preghiera generalmente inteso. Affinché si possa riscontrare l'esistenza di un luogo di culto non sarebbe sufficiente che un certo luogo sia deputato all'esercizio della libertà costituzionale in questione in modo individuale o anche, soltanto occasionalmente, collettivo, ma è necessario che sia stabilmente devoluto all'esercizio collettivo del culto attraverso un'apertura pubblica e senza limiti di partecipazione¹⁷. L'opportunità di una tale precisazione si coglie ponendo attenzione alla circostanza che diverse sarebbero le esigenze di regolazione da parte dei pubblici poteri a seconda che si tratti di un luogo privato non destinato al culto in via esclusiva o di un luogo pubblico destinato esclusivamente al culto. Nel primo caso, infatti, mancherebbe un impatto urbanistico apprezzabile sul territorio, non distinguendosi le esigenze del culto da quelle intimamente legate all'esercizio di una libertà costituzionale individuale, nel secondo caso, invece, l'afflusso elevato e incontrollato di fedeli è idoneo a «generare strutturalmente un carico urbanistico e quindi l'esigenza di standard, che di per sé legittimano l'esercizio di poteri di controllo»¹⁸. Quando si parla

trattandosi in buona sostanza di “adesioni interiori” ai fenomeni sociali, considerabili dal soggetto, e solo da lui, come religiose o meno, ma che nel nostro sistema tale possibilità sarebbe comunque incostituzionale», per tale ragione l'unico criterio praticabile sarebbe proprio quello escluso espressamente dalla Corte, vale a dire quello della auto-qualificazione.

¹⁶ G. PEYROT, *Edifici di culto acattolico*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 284 s. L'ampiezza della definizione sarebbe legata alla circostanza, in precedenza esposta, secondo cui la nozione di edificio di culto non trova il medesimo riscontro in tutte le confessioni religiose, per questa ragione parte della dottrina l'ha identificata con “ogni spazio in cui viene collettivamente esercitata la libertà religiosa”. Cfr. C. CARDIA, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in D. PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, 2008, p. 8 ss.

¹⁷ Secondo il TAR Lombardia, Brescia, 29 maggio 2013, n. 522, sarebbero necessari due requisiti ai fini dell'identificazione di un luogo di culto (nella specie una moschea), «l'uno intrinseco, dato dalla presenza di determinati arredi e paramenti sacri, l'altro estrinseco, dato dal dover accogliere tutti coloro che vogliano pacificamente accostarsi alle pratiche culturali o alle attività in essi svolte e consentire la pratica del culto a tutti i fedeli». Per tale ragione, secondo TAR Veneto, 27 gennaio 2014, n. 91, non potrebbe riscontrarsi mutamento di destinazione d'uso di un locale di un'associazione privata quando questa venga utilizzata per il culto soltanto dagli associati, «affinché possa riscontrarsi siffatto mutamento occorre che l'accesso all'edificio sia incontrollato e non limitato alle sole persone fisiche dei soci, alla stregua di quanto accade per gli edifici di culto veri e propri, caratterizzati dalla necessaria ed indefettibile apertura al pubblico». In senso sostanzialmente analogo escludono che la sede di un'associazione, destinata saltuariamente all'esercizio privato e riservato del culto, anche da parte di una pluralità di persone, possa essere qualificata come edificio di culto pubblico in senso proprio, TAR Lombardia, Milano, 25 ottobre 2010, n. 7050; TAR Veneto, 30 marzo 2009, n. 985.

¹⁸ N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *Federalismi.it*, 24/2015, p. 40 ss., ritiene che l'unico criterio distintivo non arbitrario di identificazione di un luogo di culto sia quello del carico urbanistico. Attraverso un'accurata analisi della giurisprudenza amministrativa ritiene opportuno il passaggio da una «logica meramente presuntiva, attraverso il rilevamento di taluni indici sostanziali [ad] una logica maggiormente garantista, attraverso l'accertamento in concreto dell'uso». Ciò potrebbe avvenire soltanto attraverso il ricorso non ad elementi “meramente sintomatici”, bensì a “fatti concreti”, provati dai verbali di accesso ai luoghi e dalle dichiarazioni dei vicini. Quando si accerti la costante presenza di un rilevante numero di fedeli che si

di edifici di culto e di possibili interventi limitativi da parte dei pubblici poteri, quindi, si intende far riferimento soltanto a quei luoghi destinati al pubblico culto, non ravvisandosi le medesime esigenze di controllo per i luoghi privati di culto¹⁹.

Passando, quindi, a tratteggiare i fondamenti del diritto ad un edificio di culto occorre rispondere ad una serie di interrogativi: se esso sia un diritto individuale o un diritto spettante alla confessione; se esso possa essere qualificato come diritto autonomo ovvero come diritto strumentale alla più ampia libertà religiosa; e, infine, quale sia il fondamento positivo a cui farlo risalire.

Il diritto ad un luogo di culto è stato definito essenzialmente come «un diritto fondamentale a pretendere dalla Repubblica, nelle sue articolazioni soggettive, un bene immobile all'interno del quale fisicamente esercitare e praticare [la] libertà [religiosa]»²⁰. Vista la sua inscindibile connessione con le esigenze del culto, il diritto a disporre di un luogo a ciò deputato nasce da una necessità prettamente individuale. Tuttavia, la disponibilità di edifici di culto, compresa la possibilità di costruirne nuovi, non si arresta ad un profilo che riguarda soltanto le esigenze del singolo, ma si estende a comprendere la dimensione collettiva in cui questa esigenza si esprime²¹.

Se così non fosse, non avrebbe senso prevedere una particolare disciplina per questi luoghi, differenziando la loro posizione da quella dei luoghi privati di preghiera. Per tale ragione si è affermato che il diritto ad un luogo di culto sia un diritto “multidimensionale”²², perché, da una parte, è strumentale alla realizzazione del diritto del singolo fedele, ma, dall'altra, si pone in una dimensione prettamente collettiva, spettando ai singoli soggetti, ma in ragione soltanto di quelle che sono le loro esigenze diffuse²³. Tuttavia, il divieto di discriminazione impedisce che tale diritto possa collegarsi al profilo dell'organizzazione della confessione religiosa, pertanto si può concludere che sia un diritto dei singoli (non del singolo), il quale però sorge soltanto nell'ipotesi in cui assuma un rilievo collettivo, escludendosene la titolarità in capo alla confessione come diritto proprio della formazione sociale, la quale potrà al più assumere la funzione di ente esponenziale degli interessi dei fedeli.

Chiarita la natura multiforme, ma prevalentemente collettiva, del diritto in esame si pone adesso la questione del suo rapporto con la libertà religiosa, vale a dire della possibilità di configurare il diritto ad un luogo di culto come un diritto autonomo ovvero come un diritto “strumentale” alla realizzazione della più ampia libertà religiosa. Va premesso, in ogni caso, che tale esercizio ha un rilievo più speculativo che concreto, interessando piuttosto su quest'ultimo piano il modo in cui legislatore e giudici hanno dato attuazione a suddetto diritto.

radunano nello stesso luogo in preghiera è possibile dedurre che, a causa dell'utilizzo dell'edificio, questo abbia un impatto urbanistico particolare, richiedendo una serie di strutture necessarie a gestire l'afflusso e la presenza contemporanea di più persone. Cfr. TAR Lombardia, Milano, 20 gennaio 2015, n. 216; TAR Lombardia, Milano, 8 novembre 2013, n. 2486.

¹⁹ Va ad ogni modo evidenziato che uno dei maggiori problemi a porsi in concreto riguarda la difficoltà ad accedere ad un luogo di culto da parte di confessioni di recente ingresso in Italia. A questa difficoltà molto spesso si sopperisce trasformando luoghi privati in veri e propri luoghi di preghiera pubblici, con conseguente commissione di illeciti rilevanti sia sul piano amministrativo che penale. Sotto tale prospettiva il profilo della natura pubblica del luogo finisce per intrecciarsi con quello del bisogno di un luogo di culto, il quale non sempre può essere appagato in modo immediato a causa delle restrizioni più o meno limitanti della legislazione in materia.

²⁰ N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 2.

²¹ A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, cit., p. 33.

²² Così lo definisce G. D'ANGELO, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quad. dir. pol. ecc.*, 2008, p. 741.

²³ Ritene N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 5 s., che sotto il profilo dell'imputazione soggettiva il diritto alla disponibilità di un luogo di culto pubblico «assume la consistenza di un diritto costituzionale collettivo, per quanto non assimilabile alla categoria delle libertà collettive».

Non è mancato in dottrina chi ha proposto una ben argomentata ricostruzione del diritto in esame come autonomo diritto costituzionale, non inglobato all'interno della più ampia libertà religiosa secondo un rapporto di continenza²⁴. Tuttavia, se si guarda alla giurisprudenza della Corte costituzionale e alle relazioni di accompagnamento di alcuni disegni di legge presentati nelle passate legislature²⁵ parrebbe che il rapporto esistente tra diritto ad un edificio di culto e libertà religiosa sia un rapporto di strumentalità, vale a dire che il diritto ad un edificio di culto non potrebbe assumere una propria concreta ed autonoma dimensione se non fosse preordinato alla realizzazione della più ampia libertà religiosa. Sin dalla sentenza n. 59/1958 la Corte costituzionale, infatti, ha affermato che «con l'art. 19 il legislatore costituente riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, col solo e ben comprensibile, limite che il culto non si estrinsechi in riti contrari al buon costume. La formula di tale articolo non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori e la nomina dei relativi ministri»²⁶.

Ad ogni modo si può constatare come la distanza tra le due posizioni si stemperi molto, soprattutto se si considera che anche chi ha sostenuto la tesi dell'autonomia del diritto ad un edificio di culto ha poi ritenuto che lo stesso si ponga rispetto alla libertà di religione in rapporto di reciproca presupposizione. Che si tratti di strumentalità o di presupposizione ha un rilievo pratico tutto sommato limitato, ciò che conta è la connessione – questa innegabile – che la disponibilità di un edificio di culto ha rispetto alla realizzazione piena della libertà in questione.

Da tali conclusioni si può ricavare facilmente anche l'indicazione sul fondamento costituzionale del diritto che si sta esaminando. Il referente diretto sarebbe, ovviamente l'art. 19 Cost. che, come la Corte costituzionale ha osservato, per la sua formulazione ampia ben potrebbe riferirsi anche all'esercizio pubblico del culto e all'apertura dei templi²⁷, tuttavia, pare più opportuno ricavarne le

²⁴ N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 5 s., sostiene, infatti, che «risulta necessario valorizzare la consistenza di una autonoma situazione giuridica, generata dalla medesima disposizione costituzionale; in altre parole può dirsi che l'art. 19 Cost. generi almeno due diritti costituzionali, che vivono in un rapporto di presupposizione, ossia il diritto costituzionale alla disponibilità di un bene immobile destinato al culto e il diritto costituzionale di libertà religiosa». La ragione di tale autonomia, ad opinione dell'Autore, andrebbe individuata anche nella circostanza che il diritto ad un luogo di culto troverebbe il proprio fondamento non solo nell'art. 19 Cost., ma anche nell'art. 2 Cost.

²⁵ Si pensi, ad esempio, al Disegno di legge Zaccaria e altri, A.C. 2186, presentato il 10 febbraio 2009, il quale nella relazione illustrativa parla proprio di «strumentalità della libertà in materia di edifici di culto rispetto alla professione di fede religiosa» da cui deriva che lo Stato e gli Enti «non possono produrre effetti discriminatori, anche diretti, a danno di una confessione o dei suoi appartenenti». Enfatizza l'importanza di tale affermazione come «valvola di garanzia sulla libertà religiosa» F. VECCHI, *Disegni di legge della XVI legislatura sulla disciplina degli edifici di culto*, in *Diritto e Religioni*, 1/2013, p. 198.

²⁶ Si veda al riguardo anche la sentenza Corte cost., n. 195/1993, secondo la quale «rispetto, però, alla esigenza [...] di assicurare edifici aperti al culto pubblico mediante l'assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni, la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l'esercizio pubblico del culto professato come esplicitamente sancito dall'art. 19 della Costituzione». Cfr. A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, cit., p. 32.

²⁷ Rileva N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 3, che l'art. 19 Cost., nell'offrire protezione all'esercizio del culto in forma «associata» e in «pubblico», richiederebbe la disponibilità di luoghi fisici, aperti indiscriminatamente a tutti, «senza i quali la libertà religiosa risulterebbe priva del proprio presupposto materiale e quindi compromessa in radice». Analogamente S. SCETTINO, *Libertà religiosa ed edilizia di culto tra interessi costituzionali e (possibili) limiti immanenti al suo esercizio*, in *Diritti fondamentali*, 1/2018, p. 2, ritiene che l'estensione della tutela allo

basi a partire da una sua lettura combinata con i principi fondamentali, in particolare con gli artt. 2, 3 e 8 Cost.

Se è vero, quindi, che il diritto ad un luogo di culto è intimamente connesso alla libertà religiosa è altrettanto vero che tale connessione resterebbe priva di una forte garanzia ove non tenesse conto del legame che sussiste tra tale libertà e la disposizione dell'art. 8, comma 1, Cost. e, quindi, dell'art. 3 Cost.²⁸. Punto nevralgico del tema che si sta affrontando è proprio quello di garantire alle diverse confessioni condizioni di accesso ai luoghi di culto non discriminatorie, in ragione della “eguale libertà” che ad esse garantisce l'art. 8, nonché in virtù del più ampio principio di eguaglianza costituzionale, a norma del quale non sarebbe sufficiente la mera parità di trattamento in senso formale, ma si impone la promozione sostanziale delle condizioni che concorrono al progresso materiale e morale della società (art. 3, comma 2, Cost.). L'intervento del legislatore in materia di luoghi di culto, quindi, deve avere «per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell'art. 19 della Costituzione»²⁹.

Altrettanto significativo è il rapporto che il diritto ad un luogo di culto ha con l'art. 2 Cost. in quanto esso non può essere considerato soltanto “servente” rispetto alle esigenze confessionali, ma, in senso più ampio, consente di realizzare la “vita di comunità” propria di molte confessioni, espressione assieme ad altri aspetti dinamici della personalità della tendenza alla socializzazione, ponendosi come necessario l'appagamento del bisogno di uno spazio fisico nel quale intessere relazioni aggregative³⁰.

La garanzia della libertà religiosa, e con essa del diritto ad un luogo di culto, non si arresta ai meri referenti costituzionali, ma riceve oggi ulteriore supporto sul piano sovranazionale in quanto riconducibile sia all'art. 9 CEDU, relativo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, sia all'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sui medesimi oggetti e avente lo stesso rango delle disposizioni dei Trattati³¹. La protezione sovranazionale di tale diritto, sul quale si tornerà approfonditamente nel prosieguo, tra l'altro arricchisce il quadro delle norme costituzionali rilevanti, se si pensa alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 117, comma 1, Cost. e sulla CEDU come fonte interposta.

Uno degli elementi che maggiormente valgono a segnare la differenza tra libertà religiosa in sé considerata e diritto ad un edificio di culto riguarda, infine, le modalità per la loro concreta realizzazione, ossia il bisogno che tale secondo diritto ha di un intervento attivo del legislatore e dei pubblici poteri affinché possa dirsi effettivo. Per tale ragione è stato sostenuto in dottrina che il diritto ad un luogo di culto non avrebbe la natura del diritto soggettivo, quanto piuttosto quella di “interesse legittimo costituzionale collettivizzato”, ove la pretesa ad un determinato bene della vita è sempre

spazio fisico esteriore del culto segna il superamento di una concezione restrittiva che limitava il fenomeno religioso alla sfera interiore della persona.

²⁸ Il legame sussistente tra l'art. 8 e l'art. 3 Cost. è rilevato da F. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 8 Cost.*, cit., p. 390, secondo il quale la prima disposizione avrebbe la funzione di estendere la norma sull'eguaglianza a tutti i gruppi sociali con uno scopo di religione, sia per ciò che concerne l'organizzazione, sia per ciò che concerne il culto e la propaganda, a prescindere dall'esistenza di concordati o intese.

²⁹ Corte cost., n. 195/1993. Sul punto si vedano ulteriori riferimenti in G. D'ANGELO, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto*, cit., p. 741.

³⁰ Cfr. N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 6.

³¹ Sul punto si veda A. GUAZZAROTTI, *Commento all'art. 9 CEDU*, in S. BARTOLE, P. DE SENA e V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2013, p. 395 s.

soggetta all'attività di ponderazione degli interessi da parte di un soggetto pubblico (che sia legislatore o amministrazione)³².

La necessità di un intervento pubblico si traduce sul piano costituzionale in un ulteriore inquadramento della materia alla luce dell'art. 117 Cost., secondo i criteri di riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni. In particolare, è consolidata la tesi secondo cui la disciplina dell'edilizia di culto, afferendo materialmente all'urbanizzazione, rientri nella materia di competenza concorrente del "governo del territorio", da cui la necessità che lo Stato provveda alla definizione dei principi fondamentali della materia e la Regione alla disciplina attuativa di dettaglio. Come si avrà modo di meglio puntualizzare in seguito, questo è un profilo particolarmente dibattuto dato che manca a livello nazionale una legge che definisca i principi fondamentali della materia, per cui si assiste spesso ad una legislazione regionale che offre livelli differenziati di attuazione di un diritto fondamentale tra le diverse aree territoriali. Tale questione è ulteriormente complicata dalla circostanza per cui allo Stato, ma soprattutto alle Regioni, è richiesto un delicato ruolo di bilanciamento e mediazione tra interessi contrapposti che dovrebbe ispirarsi sempre alla non discriminazione e alla parità di trattamento tra le diverse confessioni. Criteri che, invece, in più di una circostanza, sembrano essere stati pretermessi sulla base di valutazioni legate più al consenso politico territoriale o alla pressione di determinate frange dell'opinione pubblica.

Tali aspetti critici possono facilmente rinvenirsi sia nella legislazione dello Stato del passato (che risente inevitabilmente dell'impostazione autoritaria fascista), sia nella più recente legislazione regionale, adottata sull'onda delle emergenze migratorie.

Si pensi, in primo luogo, alla disciplina attuativa della vecchia "legge sui culti ammessi" (legge 24 giugno 1929, n. 1159), il r.d. 28 febbraio 1930, n. 289, che prevedeva l'obbligo dell'autorizzazione governativa per l'apertura di un tempio o di un oratorio da parte dei culti acattolici. In particolare, si stabiliva che i fedeli dei culti acattolici potessero riunirsi liberamente, vale a dire senza la preventiva autorizzazione dell'autorità, soltanto in presenza di due condizioni: che l'edificio di culto fosse stato preventivamente approvato e che la riunione fosse presieduta da un ministro di culto autorizzato e approvato dall'art. 3 della l. n. 1159 del 1929. Al di fuori di queste ipotesi doveva trovare applicazione la disciplina dettata dal Testo unico di pubblica sicurezza sulle riunioni pubbliche e, quindi, la necessità di una preventiva autorizzazione da parte dell'autorità di Pubblica Sicurezza³³.

³² Questa è la definizione data da N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 11 ss., perché si tratterebbe di un ambito in cui la pretesa del gruppo alla disponibilità di edifici non è esclusiva, ma viene ad intersecarsi con altre esigenze proprie della gestione ordinata degli spazi pubblici. Per tale ragione «il bisogno materiale di un edificio deve entrare necessariamente in contatto con l'esercizio di un pubblico potere attribuito dal Legislatore ad un'Amministrazione, competente a valutare tale bisogno, a ponderarlo quantitativamente, a pianificarlo, bilanciandolo con interessi omogenei, con interessi privati contrapposti, con interessi privati concorrenti o con altri interessi pubblici. In 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-pianificatori, edilizio-attuativi o concessori». Sempre secondo l'Autore, ciò non ne determinerebbe una degradazione sul piano della garanzia costituzionale, in quanto ciò che rileva in tale situazione sarebbe la imprescindibilità dell'intervento pubblico come soggetto di mediazione tra contrapposti interessi e non una supposta degradazione dell'interesse legittimo sulla scorta della "teoria dei diritti affievoliti".

³³ Tale disciplina è rimasta in piedi anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, tanto che nella prassi delle autorità di polizia si riteneva che non potesse applicarsi la particolare garanzia dell'art. 17, comma 1, Cost. a tali riunioni a scopo di culto acattolico. Al riguardo si veda F. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 19 Cost.*, in AA. VV., *Rapporti civili, artt. 13-20*, Commento della Costituzione italiana diretto da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1977, p. 281 s.

Più di recente, invece, sono stati gli interventi legislativi regionali ad aver modificato in senso restrittivo l'accesso ad un luogo di culto per le confessioni diverse da quella cattolica. Prima in ordine di tempo, e anche per aver funto da modello per altre leggi successive, è stata la Legge Reg. Lombardia, 3 febbraio 2015, n. 2, che ha modificato la precedente Legge Reg. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12, "aggravando" le procedure per la costruzione di un nuovo edificio di culto per le confessioni diverse da quella cattolica che non avevano stipulato un'intesa con lo Stato. Solo per queste era previsto un requisito ulteriore, vale a dire "una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, un significativo insediamento nell'ambito del Comune, statuti che esprimessero il carattere religioso dell'istituzione e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione" e, inoltre, la stipula di una convenzione a fini urbanistici con il Comune interessato.

Successivamente alla Regione Lombardia anche altre Regioni hanno adottato nuove leggi in materia, in particolare il Veneto, con Legge Reg., 12 aprile 2016, n. 12, con cui ha modificato la precedente Legge Reg. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11, prevedendo una serie di adempimenti a carico dei richiedenti la costruzione di nuovi edifici di culto, quali la presenza di opere di urbanizzazione primaria adeguate, con conseguente onere di adeguamento a carico del richiedente, la stipula di una convenzione con il Comune interessato e l'estensione della nuova disciplina anche alle aree scoperte destinate saltuariamente al culto. In deroga era previsto che la disciplina non si applicasse agli edifici già esistenti, deducendosi da ciò un intento non troppo velato di limitare la realizzazione di edifici di culto da parte di confessioni di recente accesso.

Anche la Regione Liguria ha approvato una nuova Legge Reg., 4 ottobre 2016, n. 23, con cui ha modificato la Legge Reg. Liguria, 24 gennaio 1985, n. 4, in modo analogo alle Regioni prima richiamate, prevedendo addirittura che la realizzazione di nuove strutture di tipo religioso fosse subordinata al parere "non vincolante, di organizzazioni e comitati di cittadini presenti nelle zone suscettibili di un simile impianto e nelle aree ad esse limitrofe"³⁴.

Molte delle disposizioni dei provvedimenti sopra richiamati sono finite al vaglio della Corte costituzionale che, sia in passato che in tempi recenti, non ha mancato di censurare quelle norme che determinavano una disparità di trattamento tra le diverse confessioni nell'accesso a un luogo di culto, anche se con motivazioni variabili nel tempo che hanno risentito, tra l'altro, del nuovo assetto nei rapporti di competenza legislativa tra Stato e Regioni successivo alla riforma del Titolo V del 2001.

3. Il ruolo della Corte costituzionale nel riconoscimento del diritto ad un luogo di culto

La ricostruzione del quadro della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di edilizia di culto non presenta particolari difficoltà. Infatti, seppur dislocate lungo un arco temporale piuttosto esteso, che va dai primi anni di attività della Corte fino ai tempi recenti, i casi rilevanti sono contenuti in un numero abbastanza ristretto. L'ampio lasso di tempo in cui la Corte è intervenuta, inoltre, induce a ritenere – come già si è anticipato – che diversi siano stati i contesti sociali che hanno fatto da sfondo alle decisioni, per cui se abbiamo un Giudice delle leggi impegnato all'inizio della sua attività

³⁴ Per un maggiore approfondimento sui contenuti delle leggi in questione che talvolta hanno previsto anche la facoltà per i Comuni di indire referendum sulle disposizioni statutarie e statali per conoscere l'opinione delle popolazioni, ovvero l'obbligo di utilizzo della lingua italiana per tutte le attività svolte nelle strutture diverse dalle pratiche rituali, si rinvia ad A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto*, cit., p. 12 ss.; S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016*, cit., p. 75 ss.

nell'opera di "defascistizzazione"³⁵ dell'ordinamento, in quello stesso momento storico gli erano quasi del tutto estranee le problematiche relative all'immigrazione e alla trasformazione in senso multiculturale e multireligioso della società che, invece, hanno rappresentato il banco di prova con cui esso ha dovuto confrontarsi negli anni più recenti.

Se, quindi, abbiamo una prima fase in cui la Corte è chiamata a dare garanzia al principio costituzionale della "eguale libertà tra le confessioni religiose", tutelando i diritti delle minoranze religiose esistenti storicamente in Italia, nei tempi più recenti, anche a causa dei fenomeni migratori, l'attenzione si è spostata sulla necessità di garantire la suddetta libertà rispetto a confessioni di nuovo ingresso nel panorama sociale italiano, non omogenee rispetto ad esso, su tutte – vista anche la consistenza numerica – l'Islam. Occorre chiedersi, pertanto, se tali nuovi fenomeni sociali abbiano in qualche modo influenzato le decisioni della Corte e in che modo essa abbia saputo adattare un principio dalla portata generale alla nuova realtà, temperando la necessità di luoghi di culto con altre esigenze costituzionalmente rilevanti.

La prima occasione in cui la Corte fu chiamata a pronunciarsi in materia di diritto ad un luogo di culto risale alla sentenza 24 novembre 1958, n. 59³⁶. La questione ateneva alla legittimità delle disposizioni del r.d. n. 289 del 1930 che prevedevano l'obbligo dell'autorizzazione per l'apertura di templi o oratori per le confessioni acattoliche e l'obbligo che la funzione fosse presieduta da un ministro di culto la cui nomina era stata approvata dal Ministro competente. In mancanza di suddette condizioni la funzione era sottoposta alla normale disciplina di pubblica sicurezza per le riunioni in luogo pubblico³⁷.

Dopo aver dichiarato infondate una serie di eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato³⁸ la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate partendo da una considerazione di carattere generale particolarmente innovativa. Per la prima volta, infatti, la Corte opera una distinzione chiara tra «libertà di esercizio dei culti acattolici come manifestazione di fede religiosa» e «organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato», le quali, per quanto connesse per materia, troverebbero il proprio referente costituzionale in due distinte disposizioni della Costituzione dotate anche di un diverso ambito di estensione³⁹.

Con l'art. 19 Cost. il costituente ha inteso riconoscere la massima espansione della libertà religiosa, ivi compreso l'esercizio pubblico del culto e, per quanto maggiormente ci riguarda,

³⁵ Diffusamente sull'opera di "defascistizzazione" dell'ordinamento compiuta dalla Corte costituzionale nei primi anni di attività si rimanda a E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2018, p. 357 ss.

³⁶ A commento della decisione si vedano C. ESPOSITO, *Libertà e potestà delle confessioni religiose*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 897 ss.; F. FINOCCHIARO, *Note intorno ai ministri di culto acattolici ed ai poteri dell'autorità in relazione al diritto di libertà religiosa*, in *Dir. ecc.*, 1959, p. 27 ss.

³⁷ Tale circostanza aveva originato il giudizio *a quo* in cui era stata sollevata la questione. Si trattava, infatti, di un giudizio penale per violazione dell'art. 650 c.p. avviato a causa della prosecuzione dell'attività di culto in un oratorio aperto al pubblico per il rito pentecostale nonostante l'espresso divieto da parte dell'autorità di esercitare tale attività e tenere aperto il luogo di culto in assenza della prescritta approvazione ed autorizzazione.

³⁸ Particolarmente interessante, perché sembra denotare un approccio distinto rispetto a quello delle decisioni più recenti, è il punto della sentenza in cui la Corte ritiene infondate le considerazioni relative all'ordine pubblico formulate dall'Avvocatura dello Stato. Infatti, per il Giudice delle leggi bisogna «ritenere insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino». Non si tratta del principio dei "limiti impliciti" a cui fanno riferimento le ultime sentenze, ma di una sorta di "presunzione" di illimitatezza, fino all'emergere di limiti espressamente stabiliti a livello costituzionale.

³⁹ Un ulteriore fattore di distinzione è individuato dalla Corte anche nella diversa collocazione delle due disposizioni: una tra i principi fondamentali e l'altra nella parte relativa ai diritti di libertà.

l'apertura di templi e oratori. L'art. 8 Cost., invece, assolverebbe ad una funzione diversa, quella di stabilire le modalità attraverso le quali ciascuna confessione può regolare la propria organizzazione interna e i propri rapporti con lo Stato sulla base di intese.

Tra l'art. 19 e l'art. 8 Cost. vi sarebbe quindi una differenza non solo di inderogabilità, ma anche di estensione. La libertà religiosa, infatti, viene delineata dalla Corte come un bene bisognoso della massima espansione possibile, investendo tutte le possibili situazioni attraverso le quali si manifesta l'espressione del sentimento religioso, con l'eccezione dei limiti contrari al buon costume. La possibilità di organizzarsi secondo propri statuti e di stipulare intese, invece, ha una portata molto più limitata che attiene soltanto alle esigenze della confessione in sé, senza toccare l'aspetto della libertà individuale o collettiva di culto. Inoltre, mentre quest'ultima avrebbe una portata generale, imponendosi a tutti i consociati e ai pubblici poteri, e non derogabile, salvi i limiti costituzionali, la stipula delle intese per regolare i rapporti con lo Stato si colloca sul piano della mera facoltà e non dell'obbligo per la confessione religiosa.

Una determinata confessione potrà sempre scegliere di regolare o meno i propri rapporti con lo Stato, ma, ove per propria decisione voglia rinunciare a tale facoltà, da questa scelta non potranno mai derivare conseguenze pregiudizievoli per il libero esercizio del culto.

Libertà religiosa e stipula delle intese, quindi, si collocano su piani diversi, ma mentre la seconda presuppone la prima, non vale il contrario. L'esercizio della fede religiosa deve aver luogo anche a prescindere dalla regolamentazione dei rapporti con lo Stato. Tale adempimento persegue un fine completamente diverso, che è quello di riconoscere effetti civili agli atti compiuti da un ministro di culto di una confessione diversa da quella cattolica, ma al di fuori di questa specifica ipotesi non si può far derivare dalla stipula dell'intesa un trattamento differenziato quanto a godimento della libertà religiosa.

La disciplina pre-costituzionale sui "culti ammessi" non poteva certo trovare un appiglio nel criterio delle intese, introdotto soltanto nel 1948, ma la tesi della Corte è emblematica e influenzerà anche le decisioni successive. Come le intese sono necessarie soltanto quando si vogliono attribuire determinati effetti civili agli atti confessionali, così l'autorizzazione pre-costituzionale poteva essere prevista soltanto per i medesimi fini. In conclusione, per ciò che riguarda le disposizioni impugnate sono dichiarate incostituzionali in quanto «l'obbligo della autorizzazione per l'apertura di templi ed oratori in modo generale, involge non soltanto i casi in cui questa autorizzazione sia resa necessaria per il conseguimento di certi vantaggi [...], ma anche quello relativo all'apertura del tempio in quanto mezzo per una autonoma professione della fede religiosa, al di fuori dei rapporti con lo Stato».

Dopo un lungo periodo in cui la Corte non si occupa del tema degli edifici di culto l'occasione è costituita dalla sentenza 27 aprile 1993, n. 195⁴⁰, relativa alla legittimità della Legge Reg. Abruzzo, 16 marzo 1988, n. 29, la quale, nel fornire la disciplina urbanistica dei servizi religiosi a livello regionale prevedeva che i contributi di urbanizzazione fossero erogati esclusivamente a favore delle confessioni religiose che vedevano i propri rapporti con lo Stato regolati a seguito della stipula di un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., e che avessero una presenza organizzata nell'ambito dei Comuni interessati.

⁴⁰ Si vedano sulla decisione R. ACCIAI, *La sentenza n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2151 ss.; G. DI COSIMO, *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed eguaglianza*, in *Foro it.*, 1994, I, c. 2988 ss.; P. PIVA, *Confessioni religiose, eguaglianza e limiti alla legislazione urbanistica regionale*, in *Le Regioni*, 1994, p. 276 ss.

Tale decisione costituisce la prima occasione in cui la Corte costituzionale, dopo aver censurato la risalente disciplina dei culti ammessi, ha modo di verificare direttamente l'impatto del sistema delle intese, ribadendo un principio già affermato in astratto nella sentenza n. 59/1958, ossia, che le intese non possono determinare un differente trattamento quanto al godimento del libero esercizio del culto.

La difesa regionale parte da una posizione opposta a quella che la Corte aveva raggiunto nel 1958 sostenendo la sostanziale disomogeneità di condizioni tra le confessioni che hanno regolato per legge i propri rapporti con lo Stato e quelle che hanno preferito non stipulare un'intesa. Il Giudice delle leggi, disattendendo questa tesi, ha però rilevato che i principi di libertà ed eguaglianza non riguarderebbero nel caso di specie i rapporti tra confessioni religiose, bensì il diritto del singolo all'esercizio libero del culto, ragion per cui l'intesa non potrebbe mai essere un fattore di discriminazione del trattamento delle diverse confessioni quando si riflette in definitiva sulla libertà individuale⁴¹.

Questo, secondo la Corte, è il significato da attribuire al concetto di "eguale libertà delle confessioni religiose" rispetto al quale il regime delle intese avrebbe una portata non derogatoria. L'eguale libertà vale per tutte le confessioni, sia quelle che hanno stipulato un'intesa, sia quelle che hanno preferito non farlo, e non può accettare un trattamento differenziato quanto al godimento di benefici che appaiono per loro natura riferiti all'esercizio del culto. Ciò non esclude che altri criteri di distinzione possano essere adottati quando necessari ad una ripartizione razionale delle risorse, ma ciò che è certo è che tra questi non possa essere inclusa la mera stipula di un'intesa⁴².

Dopo aver ripreso le argomentazioni della sentenza n. 59/1958 sulla distinzione tra libertà di culto e organizzazione confessionale la Corte ritiene che un trattamento differenziato tra culti a seconda della stipula di un'intesa si porrebbe in contrasto anche con il principio costituzionale di eguaglianza. Infatti, se la finalità di una disposizione che prevede l'erogazione di contributi per l'edilizia religiosa è quella di agevolare l'esercizio del culto la stessa attiene al profilo della libertà e non a quello dell'organizzazione, per tale ragione deve essere ispirata alla logica della assoluta eguaglianza, senza che possa «essere subordinata alla condizione che il culto si riferisca ad una confessione religiosa la quale abbia chiesto e ottenuto la regolamentazione dei propri rapporti con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione».

A distanza di quasi dieci anni la Corte interviene nuovamente con una sentenza – 16 luglio 2002, n. 346⁴³ – dai contenuti quasi identici a quelli della precedente sentenza del 1993. La questione è molto simile, ci si interroga sulla legittimità costituzionale di diverse disposizioni della Legge Reg. Lombardia, 9 maggio 1992, n. 20, che prevedevano la realizzazione di attrezzature destinate ai servizi religiosi e l'erogazione di contributi, ma soltanto a favore delle confessioni che avessero regolato i

⁴¹ La Corte, seguendo un'impostazione personalista, sembra ricostruire i rapporti tra confessione e singolo nel senso della strumentalità della prima rispetto alle esigenze di libertà religiosa del secondo. Tale impressione emerge dal passaggio in cui la Corte, al par. 4 Cons. diritto, afferma che «la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l'esercizio pubblico del culto professato come esplicitamente sancito dall'art. 19 della Costituzione. In questa prospettiva tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti».

⁴² In tal senso la Corte ha sostenuto, al par. 5 Cons. diritto, che «l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici destinati al culto rimane condizionata soltanto alla consistenza ed incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte della medesima delle relative condizioni e vincoli di destinazione».

⁴³ Sulla decisione si veda il commento di G. GUZZETTA, *Non è l'“eguale libertà” a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2624 ss.

propri rapporti con lo Stato per legge sulla base di intese e che avessero una presenza organizzata nei comuni interessati.

La forte similitudine delle questioni fa sì che anche le motivazioni siano per larghi tratti coincidenti. Ancora una volta il profilo organizzativo è tenuto distinto da quello del libero esercizio del culto e la conclusione di un'intesa non può essere considerato fattore di discriminazione; tra l'altro, con un riferimento che troverà sviluppi in più recenti decisioni (Corte cost., n. 52/2016), la Corte sottolinea il fatto che il Governo abbia una assoluta discrezionalità nell'avvio delle trattative e nella conclusione delle intese, per questo attribuire ad esse effetti sull'esercizio del culto significa rimettere la misura del godimento di una libertà fondamentale anche ad un apprezzamento politico dell'Esecutivo⁴⁴.

Per tali ragioni le disposizioni vanno dichiarate incostituzionali, non escludendosi, anche in tal caso, che una forma di differenziazione possa essere prevista sulla base di criteri diversi quale quello della presenza territoriale.

Il punto sul quale la Corte sembra aggiungere un tassello rispetto ai precedenti riguarda l'ulteriore specificazione sul rapporto tra intese e qualifica di confessione religiosa. L'esistenza di un'intesa, infatti, non può essere considerata come un criterio oggettivo di qualificazione delle organizzazioni richiedenti come confessioni religiose, al contrario presuppone tale loro natura. Non si potrebbe argomentare, quindi, che una distinzione fondata sul requisito della stipula dell'intesa sia necessaria per stabilire quali soggetti possano essere qualificati in termini di confessione e accedere ai benefici di legge.

Una decisa evoluzione nella giurisprudenza costituzionale, che costituisce comunque un anello di congiunzione tra le più recenti sentenze e forme di discriminazione rilevate in passato, si è avuta con la sentenza 24 marzo 2016, n. 63⁴⁵. Si tratta di un provvedimento molto complesso, visto l'elevato numero di questioni sottoposte alla Corte attraverso un ricorso presentato in via principale dal Governo contro la Regione Lombardia a seguito delle modifiche apportate in materia di edilizia religiosa dalla legge n. 2 del 2015.

Ad essere dichiarate incostituzionali sono state soltanto due delle disposizioni impugnate. La prima che, anche se in maniera più articolata rispetto al passato, prevedeva una differenziazione tra confessione cattolica, confessioni munite di intesa e confessioni "senza intesa", stabilendo solo per queste ultime ulteriori requisiti per accedere alla disciplina regionale e ai relativi benefici, in particolare: una presenza diffusa sul territorio, degli statuti che esprimessero il fine religioso perseguito in linea con la Costituzione e un vaglio preventivo di ammissibilità affidato ad una apposita consulta regionale da nominarsi.

Secondo la Corte, e questa è una novità rispetto al passato, la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto ricade nella materia del "governo del territorio", compresa tra le competenze concorrenti regionali, pertanto va tenuto fermo il principio in base al quale il legislatore regionale non può perseguire finalità che esorbitano dalle competenze della Regione.

⁴⁴ Secondo la Corte, al par. 2 Cons. diritto il Governo «non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa».

⁴⁵ La decisione, per il rilievo della questione affrontata, è stata oggetto di numero commenti i quali sono già citati in altre note di questo contributo. Ad essi si rinvia, aggiungendo, per completezza, il richiamo dei commenti di S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017; L. SANSONE, *Libertà di religione tra principi Costituzionali e legislazione regionale*, in *Riv. Neldiritto*, 2016, p. 785 ss.

Nel caso di specie, invece, la Regione avrebbe esorbitato le proprie competenze ingerendosi in una valutazione sui requisiti differenziati per l'accesso alla disciplina urbanistica da essa dettata. Se, infatti, il fine della legislazione urbanistica è quello di garantire un armonico sviluppo del territorio non è «consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio».

Se inoltre, a differenza del passato, la Corte ha dedicato particolare attenzione alla ricostruzione giuridica della libertà di culto alla luce del principio di laicità⁴⁶, la dichiarazione di incostituzionalità segue la violazione di criteri di riparto competenziale, avendo la Regione superato i limiti di materia ad essa imposti dall'art. 117 Cost.

Per la medesima trascendenza rispetto agli ambiti materiali di spettanza è dichiarata incostituzionale una seconda disposizione che prevedeva, a fini di sicurezza, l'acquisizione di pareri da parte di comitati di cittadini, esponenti delle forze dell'ordine o di altri uffici pubblici, nonché l'obbligo di installare impianti di videosorveglianza negli edifici collegati con gli uffici di polizia.

Anche in questa circostanza la Corte non esclude che la libertà religiosa possa subire limitazioni per esigenze di sicurezza, tuttavia tale competenza spetta alla Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h), Cost., mentre nel caso in esame sarebbe la Regione a perseguire finalità di ordine pubblico e sicurezza, in violazione dei limiti di competenza che il legislatore costituente ha fissato in capo ad essa.

Le altre questioni sollevate hanno avuto sorti diverse. In due casi la Corte ha optato per delle interpretative di rigetto, vale a dire per la disposizione che prevedeva la stipula di una convenzione a fini urbanistici tra confessione e Comune interessato, con possibilità di revoca unilaterale da parte del Comune in casi di accertamento di attività da parte confessionale non previste dalla convenzione; nonché per la disposizione che prevede che il piano delle attrezzature religiose garantisca la congruità architettonica degli edifici di culto con le caratteristiche peculiari del “paesaggio lombardo” così come individuate dal piano territoriale regionale (PTR).

Nella prima ipotesi la Corte ha ritenuto non censurabile la disposizione nella misura in cui fosse interpretata nel senso che la valutazione rimessa al Comune in sede di decisione sulla revoca fosse ispirata esclusivamente ad esigenze di sviluppo armonico dei centri abitati e il ricorso alla revoca si ponesse come *extrema ratio* rispetto ad altri provvedimenti di censura che l'ente poteva adottare, spettando l'accertamento delle eventuali violazioni in pregiudizio della confessione all'autorità giudiziaria competente (in tal caso, al giudice amministrativo). Nella seconda ipotesi, invece, il

⁴⁶ La Corte definisce la “cornice” costituzionale del diritto ad un luogo di culto, ripresa anche dalla successiva sentenza n. 254/2019, i cui punti salienti possono essere così sintetizzati: a) l'ordinamento si informa al principio di laicità, che non deve essere intesa come indifferenza al fenomeno religioso, ma come salvaguardia della libertà di religione e garanzia dell'espansione della libertà di tutti; b) il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà religiosa e deve essere riconosciuto egualmente a tutte le confessioni religiose senza possibilità di operare distinzioni fondate sulla presenza di un'intesa; c) l'apertura dei luoghi di culto costituisce una condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso e ricade nella garanzia più ampia della libertà religiosa stabilita dall'art. 19 Cost.; d) la disponibilità limitata delle risorse in termini economici e di spazi impone che non si possa dare a tutte le confessioni lo stesso contributo, ma occorranza criteri non discriminatori di ripartizione ponderati alla effettiva consistenza sul territorio delle stesse.

riferimento al paesaggio lombardo non costituiva un parametro evanescente di valutazione aperto ad applicazioni arbitrarie e discriminatorie, perché esso doveva essere inteso secondo i criteri fissati dal PTR i quali si impongono in maniera oggettiva all'ente e possono essere oggetto di rilievi innanzi al giudice amministrativo.

Le restanti censure sono state dichiarate o inammissibili o manifestamente inammissibili: in particolare inammissibile è stata dichiarata la parte del ricorso sulla base dei parametri europei e sovranazionali per difetto di motivazione in ordine ai parametri invocati; la parte relativa alla disposizione che manteneva ferma la possibilità per i Comuni di indire referendum consultivi nella materia in questione, trattandosi di una norma meramente ricognitiva e priva di autonoma forza precettiva; e manifestamente inammissibile la questione relativa alla disposizione che sanciva l'obbligo per i Comuni che intendevano realizzare nuove attrezzature religiose di approvare entro diciotto mesi il piano delle attrezzature religiose (PAR), superato tale termine il piano poteva essere approvato soltanto assieme al nuovo PGT. La ragione di tale ultimo rigetto risiede soltanto in un equivoco del Governo che, nel proporre ricorso, aveva fatto riferimento ad un parametro errato; tant'è che sollevata nuovamente la questione innanzi alla Corte è stata accolta.

Proprio su quest'ultimo profilo, infatti, il Giudice delle leggi è tornato con la recente⁴⁷ sentenza 5 dicembre 2019, n. 254, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle due disposizioni della legge regionale della Lombardia relativamente sia alla previsione che l'installazione di qualsiasi struttura religiosa è subordinata all'approvazione del PAR, sia alla circostanza che, nel caso in cui questo non sia stato approvato entro diciotto mesi, potrà essere approvato soltanto assieme al PGT.

Con riferimento alla prima questione la Corte ritiene che, seppur rientri tra le finalità della legislazione urbanistica quella di realizzare un armonico sviluppo del territorio, nel caso in esame sarebbe da censurare il "carattere assoluto della previsione" in quanto impone l'approvazione del PAR per qualsiasi tipo di struttura religiosa, senza distinguerne destinazione, dimensione e impatto urbanistico⁴⁸. Tale vincolo, tra l'altro, non opererebbe per strutture analoghe, con il medesimo

⁴⁷ Un cenno in questa sede va fatto alla sentenza Corte cost., 7 aprile 2017, n. 67, pronunciata sulla Legge Reg. Veneto, n. 12 del 2016. Si è già detto che tale provvedimento ricalcava in buona misura la disciplina adottata dalla Lombardia, ma, essendo successivo alla sentenza n. 63/2016, non prevedeva quale criterio distintivo del trattamento la stipula di un'intesa con lo Stato, limitandosi a rimettere alla Regione e ai Comuni l'individuazione dei criteri e delle modalità per la realizzazione delle attrezzature religiose. La disposizione non sarebbe in sé discriminatoria, mentre la sua eccessiva genericità rientrerebbe in un profilo distinto da quello di costituzionalità in quanto, se non si può dubitare del fatto che la ripartizione delle risorse possa essere operata secondo criteri differenziati, l'eventuale adozione di criteri discriminatori da parte dell'Ente può essere censurata nelle sedi giurisdizionali opportune (giudice amministrativo). Diversa, invece, è stata la sorte per la disposizione che prevedeva l'obbligo dell'uso della lingua italiana per le attività che si svolgevano nell'edificio di culto diverse dalle pratiche rituali. Come già aveva stabilito nella precedente sentenza del 2016, l'intervento del legislatore regionale può essere diretto soltanto alla realizzazione di finalità urbanistiche, collocandosi nell'ambito di materia proprio del governo del territorio. Quando la Regione pretende di disciplinare altri aspetti che non hanno attinenza a questa materia – ad esempio imponendo l'uso di una determinata lingua – trascende i limiti di competenza che le sono assegnati a livello costituzionale. A commento della decisione si vedano F. RIMOLI, *Eguaglianza tra confessioni, attrezzature per servizi religiosi e uso dell'italiano per le attività extraculturali*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 672 ss.; E. CATERINA, *La lingua italiana negli edifici di culto tra "palese irragionevolezza", riparto di competenze Stato-Regioni e libertà di lingua*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 839 ss.

⁴⁸ L'assurdo secondo la Corte sarebbe «che anche attrezzature del tutto prive di rilevanza urbanistica, solo per il fatto di avere destinazione religiosa (si pensi a una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa), devono essere preventivamente localizzate nel PAR, e che, per esempio, i membri di un'associazione avente finalità religiosa non possono riunirsi nella sede privata dell'associazione per svolgere l'attività di culto, senza una specifica previsione del PAR. Al contrario, qualsiasi altra attività associativa, purché non religiosa, può essere svolta senz'altro nella sede sua propria, liberamente localizzabile sul territorio comunale nel solo rispetto delle generali previsioni urbanistiche» (par. 6.3. Cons. diritto).

impatto urbanistico, ma che sono destinate ad altri fini, per tale ragione è possibile dedurre che lo scopo perseguito dalla legge non fosse tanto quello di realizzare un armonico sviluppo edilizio (consentito), quanto piuttosto di «limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto», in violazione degli art. 2, 3 e 19 Cost.

Per quanto riguarda la seconda questione la Corte rileva l'illegittimità della disposizione che collega l'approvazione del PAR a quella del PGT. La ragione di ciò andrebbe individuata nella irragionevolezza della prescrizione in quanto finisce per subordinare la realizzazione di un diritto fondamentale – quello a disporre di luoghi di culto – ad un accadimento assolutamente incerto tanto nel suo verificarsi che nei tempi. L'approvazione del PGT o di sue varianti, infatti, dipende dalla volontà del Comune di attivarsi per operare la modifica secondo una valutazione del tutto discrezionale e senza vincoli di tempo per la procedura attivata. In questo modo si verrebbe a realizzare «una forte compressione della libertà religiosa (che può addirittura spingersi fino a negare la libertà di culto), senza che a ciò corrisponda alcun reale interesse di buon governo del territorio».

Questa più recente sentenza sembra muoversi nella stessa cornice costituzionale della precedente del 2016⁴⁹, ma, rispetto al passato, abbandona il criterio concernente la rilevazione di trattamenti discriminatori dovuti ad un diverso e più favorevole regime per le confessioni che avessero stipulato intese, per entrare nel merito delle scelte urbanistiche degli enti territoriali e valutarne la ragionevolezza alla luce dell'impatto che queste hanno sull'eguale godimento della libertà di culto. Infatti, le Regioni devono perseguire con la loro disciplina urbanistica un armonico sviluppo del territorio, ma per fare ciò devono operare un bilanciamento tra diverse esigenze, tra le quali deve essere considerata anche quella di avere la disponibilità di attrezzature religiose che, per il suo collegamento ad una libertà di alto rango costituzionale, non può essere del tutto pretermessa, con «l'esclusione o l'eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo».

3.1. Segue: dal profilo dell'autorizzazione alla possibile discriminazione fondata sulla stipula dell'intesa, fino alla più recente valutazione oggettiva delle esigenze territoriali

Ricostruito in maniera sintetica, ma per quanto possibile completa, il quadro della giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto è opportuno interrogarsi sulla formazione di un orientamento consolidato, sull'esistenza di un percorso consequenziale tra le decisioni della Corte, ovvero sulla valorizzazione degli elementi di specificità delle singole questioni che hanno portato il Giudice delle leggi a decidere, a seconda dei casi, in base ad argomenti diversi.

L'analisi sul lungo periodo pare offrire un'interessante chiave di lettura nel percorso che va dal 1958 e si conclude, per ora, nel 2019. Per quanto sia contenuto il numero delle decisioni pare se ne possa ricavare una prima periodizzazione legata alla tipologia dello scrutinio condotto dalla Corte, motivata anche dal diverso contesto socio-politico in cui essa è intervenuta. Alla prima fase di questa periodizzazione può essere ricondotta la sentenza n. 59/1958, infatti, il fine proprio di questa decisione, che non si riscontra in nessuna delle successive, era quello di rimediare ad alcune delle discriminazioni più evidenti che emergevano dalla legislazione fascista in materia religiosa e che

⁴⁹ Salvo qualche ulteriore considerazione circa l'esistenza di «un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): in positivo – in applicazione del citato principio di laicità – esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici» (par. 6 Cons. diritto).

risentivano di un diverso modo di intendere il rapporto tra confessioni religiose e Stato precedentemente all'entrata in vigore della Costituzione. Tale differenza ingiustificata di trattamento emergeva dal regime autorizzatorio cui l'apertura di luoghi di culto acattolico era subordinata e dal regime oltremodo restrittivo che doveva applicarsi, sulla base delle leggi di pubblica sicurezza, alle riunioni che in questi luoghi potevano essere tenute nel caso in cui non fossero stati muniti della preventiva autorizzazione da parte dell'autorità.

Superata questa prima fase, in cui la Corte getta già le basi della sua futura giurisprudenza, si apre una seconda, più lunga, stagione della giurisprudenza costituzionale in materia, fondata su una lettura attenta del sistema delle intese delineato a livello costituzionale e sulla distinzione, quanto a tutela, tra profilo organizzatorio della confessione e profilo del libero esercizio del culto. Questa fase che va dalla sentenza n. 195/1993 e giunge fino alla recente sentenza n. 63/2016⁵⁰, valorizza il criterio secondo cui le discipline che prevedono sia la regolamentazione dell'edificazione sia la concessione di contributi per la costruzione di edifici di culto non possono essere condizionate dalla circostanza che la confessione richiedente abbia o meno stipulato un'intesa e regolato con legge i propri rapporti con lo Stato. Le intese, infatti, secondo il regime delineato in Costituzione, atterrebbero esclusivamente ai profili dell'organizzazione della confessione e non potrebbero essere invocate quale elemento di differenziazione del trattamento riservato al libero esercizio del culto che, rientrando nel più ampio concetto di libertà religiosa, deve trovare la sua massima realizzazione nella legislazione dello Stato o delle Regioni. D'altra parte, la stipula dell'intesa rientra nella piena discrezionalità del potere Esecutivo, al quale solo spetta senza condizionamenti la valutazione sull'opportunità di avviare le trattative di intesa e di concluderle. Se, quindi, l'intesa potesse essere utilizzata quale criterio di ripartizione di spazi e risorse si finirebbe per sottoporre la manifestazione di una libertà fondamentale ad una scelta discrezionale del Governo⁵¹.

Nella sua ultima fase, quella corrispondente alla sentenza n. 254/2019, la Corte sembra muoversi secondo una prospettiva ancora diversa che non ravvisa un possibile elemento di discriminazione "esterna" nella subordinazione del pieno godimento della libertà di culto alla stipula dell'intesa, ma si muove per linee "interne" all'esercizio della discrezionalità delle Regioni in materia urbanistica, censurando quelle disposizioni che limitano l'accesso all'edilizia di culto perché in sé frutto di scelte irragionevoli o, seppur formulate in maniera "oggettiva", idonee a limitare eccessivamente il diritto di determinate confessioni (di recente ingresso) senza perseguire apprezzabili fini urbanistici.

⁵⁰ Nella medesima prospettiva si colloca anche la sentenza n. 67/2017 la quale, rigettando la questione sollevata con riferimento all'indeterminatezza dei criteri per la realizzazione delle strutture religiose tra le diverse confessioni, rilevava implicitamente la differenza della disposizione impugnata rispetto ai precedenti, in quanto non subordinava l'accesso ai benefici previsti alla previa stipula di un'intesa.

⁵¹ Tali conclusioni emergono dalla lettura combinata delle sentenze n. 52/2016 e n. 63/2016. Infatti, la prima decisione delinea quali sono le funzioni delle intese nel quadro costituzionale, vale a dire che esse sono «finalizzate a riconoscere le esigenze specifiche di ciascun gruppo di fede, concedendo particolari vantaggi o imponendo determinate limitazioni oppure attribuendo rilevanza nell'ordinamento ad atti confessionali e ciò a prescindere dalla circostanza che, come la stessa Corte riconosce, le stesse mostrino una certa tendenza alla uniformità di contenuti». Cfr. S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016*, cit., p. 61. Tra l'altro, visto che le scelte in materia di avvio delle trattative e conclusione delle intese rientrano nella discrezionalità politica del Governo e non sono sindacabili in sede giurisdizionale, la Corte, con la successiva sentenza, avrebbe definito una linea di compensazione tra le diverse istanze, «assicurando le garanzie di eguaglianza inerenti alla materia religiosa tramite un veto a discriminazioni legislative che sulla carenza di intese si fondino». Così F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese*, cit., p. 646.

Una seconda e, per certi versi, più intuitiva chiave di lettura è quella che vede il passaggio da una giurisprudenza incentrata sulla censura di provvedimenti restrittivi dell'autorità statale, propria della logica accentratrice dello Stato fascista, ad una giurisprudenza attenta a sanzionare possibili discipline discriminatorie poste in essere dalle Regioni.

La ragione di ciò si intuisce facilmente alla luce dell'affermazione del regionalismo così come delineato a livello costituzionale e, soprattutto, a seguito del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni operato dalla riforma costituzionale del 2001. Non è, quindi, casuale che a partire dalla sentenza n. 195/1993 oggetto di impugnazione siano sempre state leggi delle Regioni, rispetto alle quali la Corte ha valutato l'adeguatezza del bilanciamento compiuto tra esigenze dell'urbanizzazione e tutela della libertà religiosa.

Nell'assolvere a tale ruolo le Regioni hanno, però, dovuto elaborare criteri di riparto delle risorse, sia economiche che di spazi, come solitamente avviene per i diritti "a prestazione" che attingono a risorse limitate. Il problema concreto che si pone, allora, è quello di individuare criteri ragionevoli che tengano conto di tutti gli interessi in gioco senza cadere in inammissibili discriminazioni.

A tale riguardo è possibile ricavare dalla giurisprudenza della Corte un orientamento ormai consolidato, che trova riscontro anche nella sentenza n. 254/2019 la quale, invece, presenta sotto altri profili elementi di spiccata differenza rispetto ai precedenti più immediati. Se la Corte costituzionale ha ormai affermato, in maniera incontestabile, che la stipula di un'intesa non può essere utilizzata come condizione per l'applicazione della disciplina in materia di edilizia di culto o per l'erogazione dei relativi contributi, ciò «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»⁵².

Non era sfuggita ai commentatori più attenti la circostanza che un criterio tendente ad enfatizzare la diversa incidenza e presenza sul territorio di una confessione rievocasse in qualche modo l'antico e discusso criterio della "religione maggioritaria"⁵³ che aveva consentito in un passato ormai lontano di salvare dalla censura di incostituzionalità disposizioni che prevedevano una protezione differenziata del sentimento religioso a seconda che la fede fosse quella cattolica ovvero quella degli altri "culti ammessi"⁵⁴.

⁵² Criterio ribadito da Corte cost. n. 254/2019; Corte cost., n. 63/2016; e, in termini parzialmente diversi, da Corte cost., n. 195/1993. Questo criterio, si è visto, ha consentito di fare salva una disciplina che prevedeva quale condizione di applicazione la «presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi».

⁵³ Lo rileva F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese*, cit., p. 641, il quale ritiene che un criterio di questo tipo sia in linea di principio plausibile, ma si corre il rischio di recuperare il vecchio criterio maggioritario; per G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2916)*, in *Forum costituzionale*, 7/2016, p. 7, il criterio quantitativo potrebbe essere utilizzato per consentire un contributo pubblico proporzionato alla presenza nel territorio, ma non per giustificare una tutela penale differenziata.

⁵⁴ La Corte costituzionale, in alcune delle sue decisioni più risalenti (sentenza 30 novembre 1957, n. 125, e sentenza 31 maggio 1965, n. 39), aveva rinvenuto il fondamento della tutela del sentimento religioso oltre che nell'interesse del singolo, anche nell'interesse della collettività. Nel dare tutela all'interesse collettivo fu riconosciuta una particolare preminenza alla religione cattolica rispetto alle altre religioni, preminenza in grado di giustificare una tutela penale più severa contro le offese che venivano arrecate alla confessione cattolica rispetto alle altre, senza che ciò fosse ritenuto in contrasto con il diritto al libero esercizio del culto riconosciuto a tutti i credenti. L'argomento che veniva utilizzato

L'accento posto su un elemento meramente "quantitativo" legato alla concentrazione territoriale di un certo numero di fedeli di una certa confessione aveva fatto sorgere più di un dubbio in dottrina sulla sua effettiva idoneità a fungere da criterio di ripartizione delle risorse realmente rispettoso del principio di eguaglianza. Si era, infatti, evidenziato che un criterio di questo tipo, piuttosto che dare sostegno ai gruppi di minoranza, così come richiesto dalla Costituzione, rafforzasse ulteriormente la posizione dei gruppi maggioritari, in violazione del dettato dell'art. 3, comma 2, Cost.⁵⁵.

Tuttavia, le critiche mosse al richiamato criterio della "consistenza e incidenza sociale sul territorio" possono essere stemperate se si coglie una sottile differenza che lo caratterizza rispetto al vecchio criterio della "religione maggioritaria". Mentre quest'ultimo, infatti, era un criterio ideologico-ipotetico, il nuovo criterio è di tipo concreto-oggettivo: il criterio della religione maggioritaria riconosceva una tutela rinforzata ad una determinata confessione tenendo conto delle esigenze interiori (reazione sociale) dei fedeli e ponendo su gradi diversi lo stesso sentimento religioso; il criterio dell'incidenza sociale, al contrario, dà rilievo alle esigenze pratiche di gestione del territorio e ai bisogni di tutte le comunità religiose che insistono sullo stesso, secondo una valutazione che, per espresso riconoscimento della Corte, non può mai tradursi nella totale estromissione di un determinato gruppo religioso dall'edilizia di culto.

risiedeva nel fatto che la religione cattolica era per "antica e ininterrotta tradizione" la religione professata dalla "quasi totalità" dei cittadini, pertanto l'offesa ad essa arrecata era in grado di suscitare una maggiore reazione sociale. Tale criterio è stato, poi, definitivamente superato da una serie di sentenze, tutte rese sulla tutela penale del sentimento religioso (Corte cost., 28 luglio 1988, n. 925, sul reato di bestemmia; Corte cost., 18 ottobre 1995, n. 440, sempre sul reato di bestemmia; Corte cost., 14 novembre 1997, n. 329, sul reato di vilipendio alla religione), che hanno ribadito come il superamento della contrapposizione tra religione cattolica, come sola religione dello Stato, e gli altri culti ammessi renda «ormai inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basi soltanto sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose», per tale ragione l'abbandono del criterio quantitativo comporta «che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza». Né potrebbe darsi rilievo alla diversa e più intensa reazione sociale che suscita l'offesa ad una religione in ragione del numero maggiore di fedeli perché «ogni violazione della coscienza religiosa è sempre violazione di quel bene e di quel diritto nella loro interezza e tale dunque da riguardare tutti allo stesso modo, indipendentemente dalla confessione religiosa cui eventualmente si appartenga».

⁵⁵ Ancora F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese*, cit., p. 641, ritiene che un criterio puramente quantitativo rischia di porsi in contrasto sia con il principio di eguaglianza che con quello di laicità dello Stato, dato che quest'ultimo presuppone un atteggiamento di neutralità che «anziché rafforzare i forti, [deba] sostenere anzitutto le espressioni più deboli, al fine di consentirne la sopravvivenza e il confronto con tutte le altre, compensando inoltre le disparità storica di condizione»; in termini sostanzialmente analoghi M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum costituzionale*, 5/2016, p. 5, ritiene che un temperamento delle esigenze egualitarie su base quantitativa potrebbe anche essere in astratto ragionevole, ma «qualche motivo di perplessità resta perché non si dovrebbe mai dimenticare che l'art. 3, comma 2, Cost., esige comunque che gli individui e le minoranze svantaggiate possano vedersi tributati trattamenti di favore per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, e la condizione delle minoranze religiose in relazione all'edilizia di culto sembra proprio concretare una di quelle situazioni di svantaggio da rimuovere». Sulla protezione delle minoranze religiose si veda anche P. FLORIS, *Apertura e destinazione al culto*, in D. PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 63. Per ovviare alle conseguenze negative di un criterio quantitativo, M. MASSA, *Il caso della moschea di Sesto San Giovanni*, in *Diritti regionali*, 2/2018, p. 12, propone di considerare, ai fini della concessione di spazi e contributi, non solo la consistenza nazionale o locale di una confessione, ma anche la presenza nel territorio di altri edifici deputati a quel culto. Più articolata è la proposta di N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 22 ss., secondo il quale sarebbero sempre di dubbia legittimità quelle leggi regionali che privilegiassero logiche puramente quantitative (oltre che istituzionali), tendenti a favorire soltanto quelle confessioni già largamente diffuse e organizzate. La presenza qualificata dovrebbe soltanto fungere da indice del bisogno, ma «l'entità maggioritaria deve risultare recessiva rispetto ad altri valori costituzionali, quale la eguale libertà delle confessioni innanzi alla legge», la tutela delle minoranze e il diritto ad avere un edificio di culto.

È vero che a questo proposito un ruolo di primo piano verrà ad essere svolto dagli Enti preposti sul territorio al recepimento di queste istanze, in primo luogo i Comuni, e che, in ragione della discrezionalità di cui dispongono e del peso che le scelte politicamente orientate possono avere, non sono da escludere in astratto possibili abusi⁵⁶, ma l'ordinamento già prevede i possibili rimedi. Ove si dovesse dare applicazione al criterio sopra esposto in maniera discriminatoria, la confessione che si assume lesa avrebbe sempre la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo per ottenere un sindacato sulla legittimità del provvedimento dell'Ente che abbia trascorso i limiti della funzione a esso conferiti⁵⁷.

Va rilevato al riguardo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 63/2016, ha operato una devoluzione piuttosto ampia di una serie di questioni che, presentate sotto la veste della illegittimità costituzionale, si presterebbero meglio ad essere risolte dal giudice amministrativo, in quanto attengono al cattivo o mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche⁵⁸. Proprio in ragione di tale rinvio non sono mancati casi recenti in cui i giudici amministrativi hanno dato sviluppo ai criteri che la Corte aveva rigorosamente fissato con la sentenza da ultimo citata, circoscrivendo la discrezionalità urbanistica del Comune e subordinandola al fine di perseguire comunque una piena realizzazione della eguale libertà religiosa. Tuttavia, al riguardo ancora non può dirsi formato un orientamento consolidato, visto che in sede di gravame le posizioni risultano tuttora oscillanti⁵⁹.

Ad ogni modo, ciò non toglie che anche prima della sentenza del 2016, i giudici amministrativi avessero orientato la loro giurisprudenza secondo due "principi generali" della materia che sembrano in parte riprendere e in parte integrare quanto statuito dalla Corte costituzionale, in questo senso: a) «lo strumento di pianificazione [...] non può subordinare la destinazione funzionale di una area "al gradimento od alla condizione della tolleranza sociale da parte della maggioranza della popolazione

⁵⁶ Al fine di prevenire possibili abusi e, quindi, contenzioso innanzi alla giurisdizione amministrativa N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 25 ss., ritiene che il modo migliore sia quello di accedere ad una logica di "urbanistica consensuale", con la necessità di fare emergere moduli procedurali preordinati all'ascolto delle esigenze e all'acquisizione delle istanze del culto già in una fase precedente all'atto di pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio.

⁵⁷ Particolarmente pessimista sulla circostanza che la piena attuazione di tale diritto fondamentale possa essere rimesso alle amministrazioni è M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto*, cit., p. 653, il quale, criticando la sentenza n. 63/2016 nella parte in cui risolve due delle questioni prospettate con una interpretativa di rigetto, ritiene che sia più verosimile che le amministrazioni si servano delle disposizioni aperte a più interpretazioni per restringere gli spazi di libertà nei confronti di confessioni "meno" gradite, piuttosto che espanderli, concludendo che «la fiducia nelle meravigliose sorti e progressive della prassi sembra mal riposta alla luce del contesto politico in cui queste disposizioni saranno applicate».

⁵⁸ Rileva tale rinvio A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto*, cit., p. 10, la quale ritiene che la Corte non avesse molte alternative, non potendo escludere l'edilizia di culto dall'applicazione dello strumento di pianificazione regionale. Perplesità, invece, sembra esprimere M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016*, cit., p. 5, secondo il quale «si nota una certa tendenza a rinviare alle scelte amministrative e alla giurisdizione amministrativa [...] la concretizzazione di disposizioni che possono comunque essere foriere di discriminazioni confidando in sviluppi corretti e positivi in quelle sedi».

⁵⁹ Si tratta del caso riportato da M. MASSA, *Il caso della moschea di Sesto San Giovanni*, cit., p. 3 ss., ossia della sentenza TAR Lombardia, Milano, 9 marzo 2018, n. 686, che aveva censurato il Comune lombardo perché – sintetizza l'Autore «quando, nell'esercizio della sua discrezionalità urbanistica, il Comune ha delineato spazi e modi entro i quali dare attuazione al diritto all'esercizio del culto, tale attuazione non può poi essere impedita dallo stesso Comune per meri inadempimenti dell'organizzazione confessionale agli obblighi convenzionalmente assunti, ma richiede una complessiva rivalutazione del precedente disegno amministrativo, con particolare riguardo alla persistenza dell'interesse ad avere gli spazi e le strutture necessari all'esercizio della libertà religiosa». La sentenza è stata, però, di recente riformata in sede di gravame dal Consiglio di Stato che ha dichiarato decaduta la comunità islamica dal permesso di costruire, non avendolo attivato nei termini stabiliti dal Comune. Si veda Cons. Stato, 5 dicembre 2019, n. 8328 (che per ironia della sorte è stata pubblicata lo stesso giorno della sentenza di accoglimento della Corte costituzionale n. 254/2019).

residente”, con una negazione della logica sociale quantitativa»; b) « lo strumento di pianificazione [...] non può subordinare la destinazione funzionale di una area alla stipulazione di una convenzione, di natura diversa da quella meramente urbanistica [...], con una negazione della logica istituzionalista»⁶⁰.

Se la tenuta del diritto ad un edificio di culto, anche contro scelte arbitrarie motivate più da argomenti politici che da reali esigenze urbanistiche, possa essere garantita dall’azione coordinata di Corte costituzionale e giudice amministrativo potrà essere soltanto l’esperienza concreta a dimostrarlo, permanendo al momento tuttora dubbi motivati da un atteggiamento ancora oscillante dei giudici amministrativi (sia TAR che Consiglio di Stato) che hanno alternato provvedimenti espansivi dei diritti ad altri restrittivi.

3.2. Segue: il passaggio a parametri di competenza e la valorizzazione del ruolo degli enti locali, con particolare attenzione alla possibile limitazione-bilanciamento del diritto ad un luogo di culto al cospetto di altre esigenze “costituzionalmente rilevanti”

Una ulteriore tendenza che è possibile ricavare dalla lettura della giurisprudenza costituzionale – e che assume per certi versi carattere circolare – è quella concernente l’utilizzo dei parametri ai fini della dichiarazione di incostituzionalità. Si diceva, logica circolare, perché la Corte, per lungo tempo, e ciò almeno fino alla sentenza n. 346/2002, ha sempre censurato le disposizioni impugnate per violazione dei parametri sostanziali a tutela della libertà religiosa, in primo luogo, gli artt. 2, 3, 8 e 19 Cost.

A partire dalle decisioni del 2016/2017, invece, come osservato anche in dottrina⁶¹, il Giudice delle leggi sembra aver privilegiato una tecnica decisionale orientata da criteri di tipo “competenziale”, per poi tornare con la più recente sentenza n. 254/2019 ad un accoglimento motivato sulla base della violazione di criteri sostanziali, così come avveniva nel passato.

Ad eccezione della prima sentenza del 1958 che, riguardando una legge dello Stato, non si poteva prestare a censure sul piano della violazione dei limiti di competenza, come si è detto, a partire dal 1993 finiscono sotto il giudizio della Corte sempre leggi regionali, anche in ragione del riparto di competenza dettato sia dall’entrata in vigore della Costituzione, sia, a maggior ragione, della riforma del suo Titolo V della Parte seconda. Si può notare come non vi sia alcuna perfetta sovrapposibilità tra oggetti e parametri, dato che al giudizio condotto su leggi regionali non ha coinciso sempre una censura fondata sul parametro competenziale dell’art. 117 Cost., anzi, nella maggior parte dei casi, anche se ad essere impugnate erano leggi regionali la violazione veniva motivata sulla base di parametri sostanziali posti generalmente a protezione dell’eguale libertà religiosa.

In questo senso va letta anche la sentenza n. 254/2019 che si colloca fuori del percorso che la Corte sembrava aver intrapreso a partire dal 2016. Va rilevato, infatti, che le sentenze n. 63/2016 e n. 67/2017 avevano dichiarato l’illegittimità di alcune delle disposizioni impugnate, essenzialmente

⁶⁰ N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 38, enuclea questi principi dalla giurisprudenza amministrativa, in particolare dalle sentenze TAR Lombardia, Milano, 8 novembre 2013, n. 2485; TAR Lombardia, Brescia, 14 settembre 2010, n. 3522.

⁶¹ Osservano, con una definizione sostanzialmente coincidente, che la questione attinente alla competenza sta al “cuore” delle dichiarazioni di incostituzionalità sia S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016*, cit., p. 68; sia A. GUZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Le Regioni*, 3/2016, p. 606. Ulteriori riferimenti alla “logica competenziale” nelle sentenze della Corte in materia in A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l’edilizia di culto*, cit., p. 2 ss.

perché la Regione aveva superato i limiti di competenza ad essa assegnati dall'art. 117 Cost.: nel primo caso, infatti, erano illegittime le disposizioni che prevedevano criteri differenziati per l'accesso alla normativa urbanistica per le confessioni che non avessero stipulato intese con lo Stato, trascendendo in questo senso il limite materiale del "governo del territorio" ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.; inoltre, erano dichiarate illegittime le disposizioni che prevedevano particolari oneri sulla sicurezza a carico delle confessioni, con ciò intervenendo la Regione nella materia di "ordine pubblico e sicurezza", riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost.; analogamente, nella seconda sentenza la Corte dichiarava l'illegittimità della disposizione che imponeva l'uso della lingua italiana perché trascendeva i limiti della materia "governo del territorio".

Particolarmente critiche erano state le reazioni a tale mutato contesto giurisprudenziale nel quale si tendeva a leggere una sorta di degradazione della tutela della libertà religiosa, la quale veniva ad essere nei fatti subordinata all'accertamento sulla violazione dei limiti di competenza legislativa. Mentre l'eguale libertà religiosa era ritenuta un principio autonomamente giustiziabile nelle sentenze del periodo precedente, viene ridotta, a partire dal 2016, ad una mera "esigenza" cui si legherebbe l'esercizio dei poteri legislativi regionali⁶².

La sentenza del 2019, al contrario, sembra recuperare l'impostazione seguita fino al 2002, dal momento che l'illegittimità è dichiarata per violazione di parametri sostanziali, e ciò non tanto perché il giudice rimettente non avesse indicato tra i parametri l'art. 117 Cost.⁶³, quanto perché il giudizio della Corte si svolge secondo una direttrice diversa, non diretta a verificare se la Regione abbia in qualche modo esorbitato il limite della propria competenza, quanto piuttosto se, nell'esercizio della stessa, abbia adottato soluzioni conformi a ragionevolezza. Anche nel punto in cui sembra tornare sul superamento dei limiti delle finalità di tipo urbanistico, in realtà l'accertamento è condotto sotto un profilo di razionalità-adequatezza della misura al fine, piuttosto che di competenza in senso stretto, tant'è che il parametro dell'art. 117 Cost. è dichiarato assorbito dalle altre censure accolte.

L'apparente contraddizione che pare emergere da quella giurisprudenza che si apre ponendo in relazione il diritto ad un luogo di culto con la laicità dello Stato, in quanto aspetto attinente alla dignità umana, e poi definisce le questioni attraverso criteri di competenza, può, almeno in parte, essere motivata dalla particolare sede del giudizio, la quale avrebbe potuto incidere sul tipo di accertamento. Mentre l'ultima decisione è stata resa all'esito di una questione sollevata in via incidentale, le sentenze del 2016 e del 2017 seguivano a due giudizi in via principale instaurati a seguito di ricorso governativo. È vero che tale argomento non sembra spendibile nella sua integralità, visto che si ritiene per giurisprudenza consolidata che nella sede principale il Governo possa far valere qualsiasi vizio

⁶² Particolarmente critico sul punto è A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 607 s., il quale rileva la differenza con i precedenti dove «la Corte non contestava alle Regioni di aver esondato dalla propria competenza legislativa in materia di urbanistica (sent. 195/1993) o di governo del territorio (sent. 346/2002), bensì di averla esercitata violando libertà religiosa ed eguale libertà delle confessioni religiose». Ciò che emergerebbe dalla sentenza del 2016, pertanto, è che la logica competenziale si ponga a protezione di un ambito riservato per lo Stato, quello della gestione dei rapporti con le confessioni religiose, che, come ben esprime in sintesi, «laddove parla di eguaglianza delle confessioni religiose in termini di ambito competenziale non valicabile dalle Regioni, la Corte non lo fa per approfondire la portata giuridico-costituzionale dell'eguaglianza applicata alla libertà collettiva e individuale di religione, bensì per rimettere allo Stato la potestà di dosarne la misura e il grado: il sistema delle intese, come inverteosi in Italia dal 1984 in poi, in fondo su questo si basa». Meno polemica pare la posizione di G. MONACO, *Confessioni religiose*, cit., p. 4 s., il quale, pur rilevando la differenza con i precedenti nei quali mancava ogni riferimento all'art. 117 Cost., occorre ritenere come anche nelle sentenze più recenti i veri parametri siano gli artt. 8 e 19 Cost.

⁶³ Il Tribunale amministrativo regionale aveva infatti sollevato la questione anche per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), in quanto la predeterminazione della durata massima dei procedimenti atterrebbe ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, in base all'art. 29 della legge n. 241 del 1990.

della legge regionale, sia sostanziale che di competenza⁶⁴, ma la particolare conformazione del giudizio improntata prevalentemente all'accertamento della spettanza del potere legislativo potrebbe aver influito sulla tecnica decisionale. Appena ritorna alla sede incidentale, ad ogni modo, la Corte opta per un accertamento fondato su parametri sostanziali⁶⁵.

Le più recenti tecniche decisorie della Corte non mettono comunque in dubbio un dato ormai assodato: la particolare discrezionalità di cui gli Enti locali godono in tale materia e la necessità di individuare dei "limiti" che consentano di prevenire eccessivi "localismi" nel godimento di un diritto fondamentale, con il rischio di dar luogo ad una libertà mutevole, dalle diverse consistenze, a seconda della zona in cui debba essere fruita.

La ragione di ciò risiede nella ormai definitiva collocazione dell'edilizia di culto nella materia del "governo del territorio"⁶⁶, materia legislativa concorrente tra Stato e Regioni, alla quale si connette l'esigenza, sulla quale si tornerà in sede di conclusione, di definire in maniera chiara principi fondamentali idonei ad orientare l'attività legislativa delle Regioni e le prassi degli Enti locali.

Il rischio concreto che si corre è quello di "piegare" la legislazione dal perseguimento dei fini propriamente urbanistici a quelli di sicurezza e controllo del territorio, subordinando l'attuazione delle garanzie della libertà religiosa alla "azione politica e alla discrezionalità assoluta"⁶⁷. Tra l'altro, la variabilità del colore politico delle Regioni e degli Enti può, come paventato in premessa, condizionare le scelte che vengono adottate in materia di libertà religiosa, incidendo negativamente su diritti che per loro natura dovrebbero avere una fruizione uniforme sul territorio della Repubblica⁶⁸. In definitiva, «la centralità delle autonomie locali nel governo del territorio, raggiunta per effetto di "devoluzione" della disciplina sull'edilizia di culto, in un'ottica di competenza concorrente tra Stato e Regioni (ex art.117 Cost. novellato), non vuol dire affatto delega di discrezionalità»⁶⁹, ma deve sempre essere orientata dalla necessità di una garanzia uniforme del diritto fondamentale, costituendo, ad esempio, un valido limite la ragionevolezza delle normative adottate, sindacabile innanzi alla Corte, come la sentenza n. 254/2019 ha dimostrato.

⁶⁴ E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 163 ss.

⁶⁵ Va per completezza precisato che, tra l'altro, anche i giudizi del 1993 e del 2002 erano stati promossi in via incidentale, elemento che potrebbe deporre a favore dell'osservazione fatta sulla sentenza del 2019.

⁶⁶ Rileva A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, cit., p. 7 s., che la riforma del Titolo V del 2001 ha comportato la scomparsa di "urbanistica e lavori pubblici" dall'elenco delle materie di competenza concorrente all'interno del quale adesso figura il "governo del territorio", relativo a tutto ciò che riguarda la localizzazione di impianti e attività. Non vi sarebbero stati grossi mutamenti rispetto al passato in quanto «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». Al riguardo, aggiunge N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 16, che la peculiarità dell'edilizia di culto è che essa si ponga come dimensione "ulteriore" del governo del territorio, in quanto aderente ad altri valori costituzionali che vanno al di là della mera pianificazione urbanistica.

⁶⁷ F. VECCHI, *Disegni di legge della XVI legislatura sulla disciplina degli edifici di culto*, cit., p. 200. Osserva A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto*, cit., p. 14, che la deviazione dal fine urbanistico avviene per lo più allo scopo di «contrastare il terrorismo di matrice islamica e indirettamente [...] l'esercizio collettivo del culto islamico».

⁶⁸ Sul rischio che i Comuni, in presenza di *standards* urbanistici generici, possano dar luogo ad un panorama disomogeneo di interventi, ampiamente diversificati sul territorio nazionale anche in ragione delle diverse reazioni politiche e sociali dei territori interessati si veda A. LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Dir. ecc.*, 3-4/2010, p. 626 ss.

⁶⁹ F. VECCHI, *Disegni di legge della XVI legislatura sulla disciplina degli edifici di culto*, cit., p. 201; G. D'ANGELO, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto*, cit., p. 740.

Un ulteriore passaggio in cui la sentenza n. 254/2019 si distingue dagli immediati precedenti è che, a differenza di questi, appare meno incentrata sulla prospettiva della limitazione del diritto e maggiormente attenta all'affermazione della libertà religiosa⁷⁰, anche contro le possibili scelte discrezionali degli Enti locali.

Uno degli aspetti più controversi della sentenza n. 63/2016 riguardava la circostanza che in essa la Corte costituzionale avesse manifestato una particolare cautela⁷¹, con più attenzione nel fissare possibili limiti alla libertà religiosa che nel garantirne la piena realizzazione. Si è registrata quella che da taluno è stata definita “logica securitaria”⁷² o “preoccupazione da Ministro dell’interno”⁷³.

Infatti, al di là delle dichiarazioni di incostituzionalità la Corte si premura di specificare almeno due ordini di limitazioni: il primo, al quale già si è accennato, è quello secondo cui le risorse economiche e di spazi sarebbero limitate, ragion per cui andrebbero ripartite sulla base di criteri che tengano conto della presenza sul territorio di una determinata confessione; il secondo, più controverso, attiene ai possibili limiti che la libertà religiosa può subire in ragione delle esigenze di sicurezza, ordine pubblico e pacifica convivenza.

La riflessione che è stata immediatamente tratta dalla dottrina dalla circostanza che la Corte avesse censurato determinate disposizioni regionali per aver ecceduto i limiti di materia e toccato un ambito di stretta spettanza statale, è stata quella per cui argomentando a contrario, se ciò è illegittimo perché fatto dalla Regione non altrettanto varrebbe se a farlo fosse lo Stato. I limiti di ordine pubblico e sicurezza potrebbero imporsi, quindi, alla libertà religiosa, ma solo se i relativi interventi siano posti in essere dallo Stato, pur se secondo canoni di stretta proporzionalità⁷⁴.

Ciò che convince meno (perché è ineludibile che a determinate condizioni le esigenze di sicurezza possano prevalere), però, è un piccolo inciso della decisione ove questa afferma che «nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite», affermando quella che è stata definita come “teoria dei limiti impliciti”. Essa consisterebbe nella ipotesi che «accanto ai limiti espressi, sussistono limiti ulteriori ai diritti di libertà desumibili in ultima analisi dal complesso di funzioni e compiti tipici dello Stato costituzionale di diritto. Tali limiti sono in grado di giustificare l’adozione di misure limitative dell’esercizio delle libertà fondamentali, quali forme di garanzia della sicurezza e della coesione sociale, al fine di

⁷⁰ Realizzando l’auspicio di M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto*, cit., p. 655, anche se le questioni prospettate si prestavano meglio delle precedenti a questo scopo.

⁷¹ In questi termini A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l’edilizia di culto*, cit., p. 7, la quale ha rilevato come «la Corte costituzionale abbia riservato una particolare attenzione nell’introdurre una serie di incisi e precisazioni che denotano una grande cautela forse più dovuta che comprensibile, vista la complessità del tema e del difficile momento storico-istituzionale».

⁷² Così A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 602, il quale si interroga sul «se la Corte stia davvero cedendo alla ventata di paura per l’islamico e all’eccesso di domanda di sicurezza, non è facile a dirsi. Certo è, però, che l’uso disinvolto dei precedenti tradisce un’inclinazione in tal senso della Corte».

⁷³ Secondo M. CROCE, *L’edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016*, cit., p. 5, «cercando di non emanare decisioni che possano compromettere eccessivamente le possibilità di azione dei pubblici poteri in questa delicata fase che stiamo vivendo».

⁷⁴ Al riguardo M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto*, cit., p. 655, ritiene che la Corte abbia delineato «una sorta di favore verso una stagione della discrezionalità delle politiche in questa materia, dovuto probabilmente alla convinzione, fondata o meno che sia, che gli eventi che ci troviamo a fronteggiare possano essere meglio affrontati se si lascia ai governi, centrali e locali, la possibilità di avere quanto più possibile libertà di azione». Sulla necessità che la libertà religiosa possa essere bilanciata rispetto ad altre esigenze costituzionali, ma mai eccedendo il limite di quanto sia congruo e necessario per la loro tutela si veda A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26/2016, p. 19 s.

neutralizzare le azioni di pericolo e rischio per l'ordinamento interno, come ad esempio la costante minaccia del terrorismo internazionale degli ultimi tempi. Si tratta di interventi che trovano giustificazione nella ragionevolezza e necessità della restrizione operata, senza pregiudizio per il contenuto essenziale dei diritti fondamentali»⁷⁵.

A destare perplessità, al riguardo, è il modo in cui tale teoria dei limiti impliciti è declinata rispetto alla libertà religiosa. La Corte, infatti, riconosce che quando i riti del culto siano contrari al buon costume gli stessi non potrebbero godere della protezione dell'art. 19 Cost., allo stesso modo, qualora le confessioni si dovessero organizzare secondo statuti incompatibili con l'ordinamento italiano, non potrebbero invocare l'art. 8 Cost. per veder tutelata in pieno la propria posizione rispetto alle altre confessioni. Tuttavia, nel testo della sentenza richiama l'ordine pubblico e la sicurezza come possibili limiti che si imporrebbero implicitamente al libero esercizio del culto.

Già l'impostazione della teoria del limite implicito lascia emergere una prima problematica relativamente alla necessità di dare un contenuto materiale ai suddetti limiti. Non essendo puntualmente affermati in Costituzione e trovando spesso la loro origine in situazioni emergenziali sarebbe il legislatore a dover determinare quando e in che modo limitare un diritto affermato in Costituzione come fondamentale. Detto altrimenti, il limite implicito fungerebbe da "norma in bianco implicita" i cui contenuti sarebbero rimessi alla discrezionalità del legislatore nel rispetto della stretta proporzionalità. Un approccio di questo tipo parrebbe invertire il rapporto tra fonti dove non sarebbe la Costituzione a prefissare limiti ai quali la legge dovrebbe attenersi, piuttosto sarebbe quest'ultima a specificare i limiti di un diritto costituzionale sulla base di una sua implicita natura limitabile.

Se così stanno le cose, allora sarebbe preferibile una teoria dei limiti espressi, in base alla quale un diritto costituzionale non nasce limitato per sua natura, ma soltanto limitabile secondo quanto positivamente stabilito dalla Costituzione o dalle leggi costituzionali. La Costituzione non potrebbe subire quindi limitazioni implicite, ma soltanto quelle limitazioni che essa espressamente stabilisce per garantire il rispetto di più principi tra loro in apparente contrasto⁷⁶.

D'altra parte, non può passare inosservato il fatto che la Corte, per giustificare la limitabilità del diritto al libero esercizio del culto, richiami come esempio proprio il buon costume che, senza ombra di dubbio, è un limite espresso, rinvenendosene il richiamo nel testo dell'art. 19 Cost.

Non si può mettere in dubbio il fatto che l'ordine pubblico e la sicurezza siano esigenze di spiccato rilievo in grado di limitare diritti costituzionalmente riconosciuti, ma la loro operatività dovrebbe operare su un piano strettamente positivo.

Anche a non voler criticare la teoria dei limiti impliciti⁷⁷, la Corte pare indugiare in un fraintendimento metodologico: il fatto che l'ordine pubblico non sia un limite espresso alla libertà di

⁷⁵ S. SCETTINO, *Libertà religiosa ed edilizia di culto*, cit., p. 5 ss. Secondo l'Autrice la "teoria dei limiti impliciti" deriva dalla considerazione che i diritti fondamentali nascono limitati, per tale ragione questi possono cedere quando si pongano in contrasto con altri valori ritenuti prevalenti, purché non ne risulti compromessa la loro essenza. Tale teoria avrebbe il pregio di definire "lo spazio entro il quale può concretizzarsi l'esercizio del diritto", tuttavia i limiti impliciti non sono determinabili a priori e una volta e per tutte dal legislatore, il loro emergere può, infatti, derivare anche da situazioni di emergenza concreta o di possibile pericolo.

⁷⁶ Per la tesi dei diritti fondamentali come limitabili solo con previsioni costituzionali espresse cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 41 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2017, p. 104 ss.

⁷⁷ Che, tra l'altro, sembra essere accolta dalla stessa Corte a partire dalla sua prima sentenza, 14 giugno 1956, n. 1, ove ha affermato che bisogna «ricordare che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile».

culto e che venga richiamato in tal caso denota la presunzione che il fenomeno religioso sia sempre vettore potenziale di fenomeni criminosi. In questo modo si congiungono libertà religiosa ed esigenze di sicurezza, ma si tratta a ben vedere di fenomeni completamente distinti. L'ordine pubblico potrebbe operare ovviamente per limitare tutte quelle manifestazioni che attentano alla pacifica convivenza sociale, ma non come limite generale alla libertà di culto. Confondendo i termini del problema vi sarebbe un'anticipazione eccessiva della protezione, tale da incidere non solo sulle situazioni di pericolo, ma di prevenirle attraverso la soppressione *in toto* del diritto.

Nella più recente decisione del 2019 la Corte ha evitato ogni riferimento alla possibile limitabilità implicita del diritto di culto, concentrandosi piuttosto sulla verifica della ragionevolezza delle scelte legislative e assopendo, per il momento, il dibattito che le sue precedenti affermazioni avevano sollevato.

4. Il ruolo della Corte EDU: il riconoscimento del diritto ad un luogo di culto nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo la prospettiva del margine di apprezzamento statale

Come si è accennato in precedenza il diritto ad un luogo di culto, oltre a ricevere protezione a livello costituzionale, ricade oggi anche nella garanzia dell'art. 9 CEDU. Tale disposizione, dalla portata più analitica rispetto all'omologa costituzionale dell'art. 19 Cost., precisa sia l'ambito delle situazioni protette (che comprendono il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione; il diritto di cambiare religione, di manifestare la propria religione individualmente o collettivamente, privatamente o pubblicamente), sia i limiti che queste possono incontrare, i quali devono essere predeterminati dalla legge e riferirsi a «misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Se si guarda a tale seconda parte dell'art. 9 CEDU se ne ricava che esso elenca tutta una serie di ipotesi limitative che nel contesto interno sono state prevalentemente ricavate attraverso la teoria dei limiti impliciti. Per tale ragione abbiamo che nel sistema convenzionale è possibile riscontrare una serie di limitazioni, in buona parte corrispondenti a quelle che potrebbero essere adottate dall'ordinamento nazionale, ma mentre quest'ultimo lascia all'interprete il compito di individuare i possibili limiti, nella Convenzione il problema è risolto a monte attraverso una determinazione tassativa e positiva dei limiti alla libertà di religione⁷⁸.

Tornando al profilo del fondamento del diritto ad un luogo di culto nell'art. 9 CEDU questo, pur non essendo espressamente menzionato, può essere ricompreso nella più ampia nozione di “diritto a manifestare la propria religione collettivamente e in pubblico”, tuttavia, considerata anche la funzione della Corte EDU quale giudice dei diritti, la sua concreta portata può essere ricavata soltanto

⁷⁸ Va comunque puntualizzato che la Corte EDU ha spesso adottato un atteggiamento piuttosto tollerante nei confronti degli Stati che hanno previsto limitazioni vaghe o elastiche, non facilmente inquadrabili nei limiti di cui all'art. 9 CEDU, ma legittime in ragione della necessità di evitare eccessi di rigidità. Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Commento all'art. 9 CEDU*, cit., p. 374.

da un esame della giurisprudenza la quale, si può anticipare, solo in casi sporadici è giunta ad accertare una violazione condannando lo Stato⁷⁹.

Sotto il profilo dell'inquadramento nel sistema convenzionale la giurisprudenza della Corte EDU ha espressamente riconosciuto che il diritto di costruire e aprire un edificio destinato a fini religiosi rientra in pieno nella tutela dettata dall'art. 9 CEDU. Infatti, tra diritto ad un luogo di culto e diritto di esercitare in pubblico il culto esisterebbe un rapporto di strumentalità, in quanto le questioni relative alla gestione degli edifici religiosi possono incidere in maniera determinante sul diritto dei membri del gruppo a manifestare pubblicamente le proprie convinzioni religiose⁸⁰.

Un aspetto che, analogamente alla Corte costituzionale, sembra emergere anche dalla giurisprudenza della Corte EDU, riguarda la particolare natura del diritto ad un luogo di culto, che richiede necessariamente l'intermediazione di un pubblico potere (come "interesse legittimo costituzionale collettivizzato"), ma non può tradursi nel diritto, giudizialmente attivabile, ad ottenere dallo Stato la concessione di un luogo di culto⁸¹. Allo stesso modo, lo Stato conserva piena discrezionalità nella regolamentazione sia del regime giuridico dei luoghi di culto, sia della loro concreta fruibilità⁸².

Il profilo di maggior interesse che è possibile ricavare dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, però, è quello concernente i limiti di estensione del proprio sindacato, visto che questa è solita riconoscere un ampio margine di discrezionalità o di apprezzamento agli Stati nell'ambito della libertà religiosa⁸³.

⁷⁹ Particolarmente analitica sul punto è la *Guida sull'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, curata dalla Corte EDU, e aggiornata al 31 maggio 2018. La stessa è reperibile al sito www.echr.coe.int.

⁸⁰ Corte EDU, 4 marzo 2014, ric. 7552/09, *Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni c. Regno Unito*, par. 30; Corte EDU, 2 dicembre 2014, ric. 32093/10, *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turchia*, par. 41. Talvolta la strumentalità in parola è stata estesa al punto da riconoscere che se una comunità religiosa non ha la possibilità di disporre di un luogo dove poter praticare pubblicamente il culto, tale diritto, nella sua dimensione collettiva, deve ritenersi incompleto. Così Corte EDU, 24 maggio 2016, ric. 36915 e 8606/13, *Associazione di solidarietà con i testimoni di Geova e altri c. Turchia*, par. 90. La stessa decisione ha, tra l'altro, ritenuto che il fatto che le riunioni di una determinata confessione siano semplicemente tollerate dalle autorità nazionali non è sufficiente ad escludere il rischio di possibili violazioni, essendo diverso il profilo della preghiera privata da quello dell'esercizio pubblico del culto.

⁸¹ Corte EDU, 4 marzo 2014, *Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni c. Regno Unito*, cit., par. 97; Corte EDU, 18 settembre 2007, ric. 52336/99, *Griechische Kirchengemeinde München und Bayern e.V. c. Germania*. Lo Stato, in tali ipotesi, pur di fronte alle pretese avanzate da una confessione religiosa non perde gli eventuali diritti che vanta su un determinato immobile, anche se utilizzato attualmente o nel passato per l'esercizio del culto. Ad esempio, la circostanza che le autorità nazionali tollerino per un certo lasso di tempo l'uso di un edificio di proprietà pubblica da parte di una confessione per fini di culto, pur non avendone alcun titolo legale, non fa sorgere a carico dello Stato alcun obbligo verso la confessione. Cfr. Corte EDU, 8 gennaio 2013, ric. 15405/04, *Congregazione della Moschea Juma e altri c. Azerbaijan*, par. 60. Allo stesso modo, se una confessione è stata privata del diritto di proprietà di un edificio utilizzato ai fini del culto in un passato abbastanza remoto e da parte dell'autorità di un regime politico diverso da quello attualmente al potere non potrà pretendere dallo Stato la reintegrazione nel proprio diritto (si trattava, nel caso specifico, di confische di luoghi di culto operate negli anni '30 dal regime sovietico in Ucraina). Cfr. Corte EDU, 3 maggio 2016, ric. 22607/02, *Rymko-Katolytska Gromada Svyatogo Klymentiya v Misti Sevastopoli c. Ucraina*, par. 59-63.

⁸² Lo Stato non ha l'obbligo di concedere un particolare status giuridico agli edifici di culto, tuttavia, nel caso in cui nella sua discrezionalità decidesse di attribuire ai luoghi di culto un trattamento privilegiato, dovrebbe improntare la propria scelta alla assoluta parità di trattamento non potendo adottare discipline discriminatorie che riconoscono il privilegio soltanto ad alcune confessioni precludendolo per le altre. Cfr. Corte EDU, 2 dicembre 2014, *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turchia*, cit., par. 48-49. Inoltre, non capita di rado che, soprattutto in luoghi di culto di rilievo storico, lo stesso edificio possa essere adibito al culto di più confessioni, in questo caso le autorità possono regolare l'uso alternato del luogo di culto da parte di più comunità religiose. Cfr. Corte EDU, 3 maggio 2016, ric. 9557/04, *Gromada Ukrayinskoyi Greko-Katolytskoyi Tserkvy Sela Korshiv c. Ucraina*, par. 33-38.

⁸³ I.A. ANRÒ, *Il margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in A. ODENNINO, E. RUOZZI, A. VITERBO, F. COSTAMAGNA, L. MOLA, L. POLI (a cura di), *La funzione giurisdizionale nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario: atti dell'Incontro di*

Il criterio decisionale basato sul margine di apprezzamento deriva dal particolare ruolo che la Corte EDU è chiamata ad assolvere. Essa, infatti, con la sua decisione si rivolge verso un determinato Stato al fine di verificare se vi sia stata una violazione di uno dei diritti convenzionali; tuttavia, tenendo conto delle notevoli differenze che possono esistere tra i diversi Stati membri, essa persegue prioritariamente il fine di garantire uno “standard” minimo di protezione del diritto, vale a dire, ricerca il mantenimento di un minimo comun denominatore tra gli ordinamenti aderenti al sistema. Per tale ragione conserva un certo grado di deferenza rispetto alla discrezionalità delle autorità nazionali prima di dichiarare l’eventuale violazione della Convenzione, anche in virtù delle loro maggiore vicinanza alle situazioni concrete che regolano e, quindi, meglio in grado di farne emergere le peculiarità. Attraverso la tecnica del margine di apprezzamento, pertanto, la Corte di Strasburgo concede agli Stati un certo margine di elasticità nell’applicazione della Convenzione, censurandone la violazione soltanto quando non sia rispettato uno *standard* minimo comune⁸⁴.

Anche nell’ambito della giurisprudenza in materia di diritto ad un edificio di culto è stato frequente il riconoscimento del suddetto margine.

La Corte EDU ravvisa la stretta connessione che l’edilizia di culto presenta con la disciplina urbanistica e, analogamente a quanto avviene sul piano interno, ritiene che le autorità nazionali non possano rinunciare all’adozione di una legislazione dettagliata in questo ambito, pena il rischio di uno sviluppo non pianificato del territorio. Trattandosi di un ambito tecnico di particolare complessità gli Stati godrebbero nella pianificazione urbanistica di un ampio margine di apprezzamento, tra l’altro, l’imprescindibilità della normativa in questione fa sì che gli eventuali limiti che essa determina a carico dell’edilizia di culto debbano essere qualificati come legittimi in quanto riconducibili alla “protezione dell’ordine” espressamente menzionata dall’art. 9 CEDU⁸⁵.

Pur ravvisandosi l’esistenza del suddetto margine di apprezzamento la Corte EDU non può abdicare alla propria funzione di controllo con riferimento alla verifica della proporzionalità delle misure urbanistiche rispetto al diritto di manifestare liberamente il proprio credo. Di converso, la natura religiosa di una determinata organizzazione non la legittima a sottrarsi all’applicazione della disciplina in materia di edificazione in quanto, essendo diretta a realizzare uno sviluppo armonico del territorio, si applica indistintamente a tutti i soggetti⁸⁶.

Analogamente a quanto emerge dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la Corte EDU ha rilevato la natura limitabile del diritto ad un edificio di culto e la necessità di porlo in bilanciamento con la normativa urbanistica, dotata sul piano della pianificazione territoriale di una portata oggettiva.

studio tra i giovani cultori delle materie internazionalistiche, Napoli, 2010, p. 10; nonché la relazione di R. MORELLI, *Sussidiarietà e margine di apprezzamento nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale*, al sito www.cortecostituzionale.it, 20 settembre 2013, p. 4. Sul margine di apprezzamento con specifico riferimento al tema “affine” dei simboli religiosi si veda, di recente, D. DURISOTTO, *I recenti interventi della Corte EDU e della Corte di Giustizia UE in tema di simboli religiosi, un percorso parallelo. Rassegna di giurisprudenza*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights, 1/2019, p. 5 ss.

⁸⁴ Sul profilo del margine di apprezzamento come tecnica di lavoro della Corte EDU cfr. E. MALFATTI, *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, 2018, p. 176 ss. Sotto un profilo generale, osserva R. ROMBOLI, *La influenza della Cedu e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, 3/2018, p. 625, che il margine di apprezzamento può fungere anche da indice del grado di consenso che una certa interpretazione della CEDU riceve da parte degli Stati e contribuire, così, alla definizione dei limiti entro cui può spingersi una lettura evolutiva del testo.

⁸⁵ Corte EDU, 24 maggio 2016, *Associazione di solidarietà con i testimoni di Geova e altri c. Turchia*, cit., par. 95 e 103; Corte EDU, decisione della Commissione, 8 marzo 1994, ric. 20490/92, *ISKCON e altri c. Regno Unito*.

⁸⁶ Corte EDU, 24 maggio 2016, *Associazione di solidarietà con i testimoni di Geova e altri c. Turchia*, par. 103; Corte EDU, decisione della Commissione, 8 marzo 1994, *ISKCON e altri c. Regno Unito*, cit.

In questo senso, si può sostenere che, attraverso tecniche decisionali diverse, le due Corti giungono a risultati omogenei, sia perché la Corte di Strasburgo lascia agli Stati ampio margine di discrezionalità nella conformazione della normativa urbanistica, sia perché quest'ultima viene ricondotta ad uno "scopo legittimo di protezione dell'ordine" che, ai sensi dell'art. 9 CEDU, costituisce una delle condizioni di limitazione espressa della libertà religiosa.

A fianco a queste considerazioni di carattere generale, che tutto sommato non si discostano dall'ordinaria comparazione di interessi tra edilizia religiosa e urbanizzazione, nella giurisprudenza convenzionale non sono mancati casi di particolare rilievo che avrebbero meritato un approfondimento nel merito. In Italia, pur tra discipline e prassi penalizzanti, non si è mai assistito all'adozione di una normativa dichiaratamente discriminatoria come avvenuto in altri Paesi. Si pensi, in particolare, al caso della riforma costituzionale in Svizzera che ha portato all'inserimento di un nuovo comma nell'art. 72, dedicato a Chiesa e Stato, che recita «l'edificazione di minareti è vietata»⁸⁷. Le modalità della riforma, realizzata a seguito di referendum popolare, fanno emergere con ancora maggior vigore le problematiche palesate in Italia con riferimento ai referendum consultivi attivabili dai Comuni, in quanto nel caso svizzero la consultazione popolare ha condotto addirittura ad una modifica costituzionale dal taglio dichiaratamente discriminatorio. È legittimo, quindi, interrogarsi sull'opportunità di affidare scelte così delicate al consenso maggioritario in un ambito nel quale sussistono reali esigenze di protezione delle minoranze. Purtroppo, nell'unico caso in cui la Corte EDU è stata investita della questione il ricorso è stato rigettato (senza approfondimento nel merito) perché il ricorrente non poteva essere qualificato quale "vittima" della violazione, in quanto non interessato direttamente alla costruzione di un minareto e, quindi, non destinatario della disposizione lesiva⁸⁸.

La particolare funzione della Corte di Strasburgo quale "Corte dei diritti" rende di particolare interesse un rapido esame casistico delle decisioni rese in materia di diritto ad un luogo di culto, perché è proprio attraverso tali provvedimenti che essa ha contribuito a delineare il volto concreto di questo diritto.

Si è già detto che le ipotesi di riscontro della violazione sono state piuttosto contenute e che nella maggior parte dei casi la Corte EDU ha concesso agli Stati un ampio margine di apprezzamento, ma, pur attraverso un controllo a maglie ampie, i Giudici di Strasburgo non hanno mancato di constatare una violazione della libertà religiosa e un'ingerenza inammissibile degli Stati nell'esercizio di tale libertà.

Il primo caso in cui la Corte EDU ha modo di riscontrare una violazione dell'art. 9 CEDU per una ingerenza inammissibile dello Stato nel godimento del diritto ad un luogo di culto è *Manoussakis c. Grecia* del 1996⁸⁹. La vicenda riguardava cittadini greci appartenenti alla confessione dei Testimoni di Geova che erano stati condannati ad una pena detentiva e ad una multa per aver aperto e gestito un luogo di culto in assenza della preventiva autorizzazione da parte dell'autorità ecclesiastica competente (il vescovo ortodosso del luogo) e del Ministro dell'istruzione pubblica e

⁸⁷ L'art. 72 della Costituzione elvetica è stato modificato a seguito dell'esito del referendum del 29 novembre 2009. Secondo l'ordinamento svizzero l'approvazione referendaria richiede un doppio quorum di validità, vale a dire la maggioranza dei voti validi e l'esito favorevole nella maggioranza dei cantoni. A fronte di un'affluenza tutto sommato contenuta (53,4%), il referendum è stato approvato superando sia la maggioranza dei voti favorevoli (57,5%) sia ottenendo l'approvazione in 19 cantoni su 23. Si veda A. JOVINELLI, *Votazione federale del 29 novembre 2009: il divieto di edificazione di minareti entra in Costituzione*, in *DPCE Online*, 1/2010, p. 1 ss.

⁸⁸ Si tratta del caso Corte EDU, 28 giugno 2011, ric. 65840/09, *Ouardiri c. Svizzera*.

⁸⁹ Corte EDU, 26 settembre 1996, ric. 18748/91, *Manoussakis e altri c. Grecia*.

dei culti. La prescrizione dell'autorizzazione trovava fondamento nella legge n. 1363 del 1938 e doveva essere ottenuta da tutte le confessioni, diversa da quella ortodossa, che intendevano aprire un luogo di culto. Tra l'altro il Governo aveva la possibilità di negare l'autorizzazione, né era previsto un termine per dare una risposta ai richiedenti. Una disciplina di tale portata, anche per l'applicazione restrittiva che ne aveva fatto l'autorità giudiziaria si poneva in contrasto con la libertà garantita dall'art. 9 CEDU.

La Corte EDU, infatti, ritiene di dover valutare se i provvedimenti presi a livello statale fossero giustificati e proporzionati rispetto al fine perseguito, tenendo conto della necessità di garantire un vero pluralismo religioso. L'esame della disciplina consente ai Giudici di Strasburgo di rilevare una forte interferenza delle autorità, sia amministrative che ecclesiastiche, in quanto godono di ampio potere discrezionale circa la negazione dell'autorizzazione o la gestione dei tempi che possono essere protratti indefinitamente. La Corte rileva, quindi, che lo Stato, anche attraverso la previsione di sanzioni penali, si sia nella prassi servito di tale disciplina per limitare di fatto le attività delle religioni diverse da quella ortodossa, perseguendo un fine che trascende le limitazioni legittime alla libertà religiosa.

Il secondo, più recente, caso è quello *Associazione di solidarietà con i testimoni di Geova e altri c. Turchia* del 2016, già ampiamente richiamato in precedenza per le importanti affermazioni di principio in esso contenute. La vicenda ha origine da un ricorso presentato da un'associazione religiosa di testimoni di Geova che lamentava l'impossibilità di avere un luogo in cui praticare il culto a causa dei limiti derivanti dalla legislazione urbanistica turca in materia di edilizia religiosa.

Questa, infatti, a seguito di una riforma del 2003, che doveva essere diretta a superare l'originario esclusivo favore per la costruzione di moschee, prevedeva che le autorità dovessero mettere a disposizione delle confessioni aree destinate al culto, previa loro richiesta e valutazione dei bisogni concreti che tenesse conto del numero di membri della comunità religiosa. Nella prassi, però, le normative urbanistiche imponevano requisiti minimi di spazio che subordinavano l'autorizzazione alla necessità che i gruppi richiedenti raggiungessero determinate dimensioni. In questo modo i gruppi religiosi composti da un numero ristretto di fedeli non potevano ottenere sul piano urbanistico l'autorizzazione per l'utilizzo di luoghi di culto. A ciò si aggiunge che i locali privati, utilizzati dall'associazione per sopperire a detta necessità, erano stati chiusi dall'autorità perché si ponevano in contrasto con quanto stabilito dalla normativa urbanistica in materia.

La Corte EDU ha rilevato nel caso specifico una violazione dell'art. 9 CEDU in quanto la normativa urbanistica turca, che presuppone determinati requisiti dimensionali per l'autorizzazione di luoghi di culto, non tiene conto delle esigenze delle confessioni di ridotta consistenza numerica le quali non potranno mai soddisfare i requisiti richiesti dalla legge per aver accesso a un luogo di culto adeguato. Tra l'altro, la misura appare incongrua in quanto, subordinando la concessione per edifici di grandi dimensioni alla consistenza numerosa di un certo gruppo, non considera che visto il ridotto numero di fedeli, i testimoni di Geova non avevano bisogno di un locale con una architettura specifica, essendo sufficiente una semplice sala nella quale riunirsi e praticare il proprio credo.

Al di fuori di tali casi, si è detto, la Corte EDU ha manifestato una certa tendenza a riconoscere un margine di apprezzamento agli Stati ritenendo la limitazione legittima ai sensi dell'art. 9 CEDU, ovvero a ritenere non fondati i ricorsi per mancata incidenza della violazione lamentata sulla libertà religiosa. Ciò, ad esempio, ha riguardato l'ipotesi dello spostamento di una tomba per la realizzazione

di lavori pubblici⁹⁰; l'ingiunzione al rispetto della destinazione d'uso di un immobile⁹¹; il rifiuto di costruzione di un cimitero per ragioni di pianificazione urbanistica⁹²; il rifiuto di concedere l'autorizzazione alla costruzione di un luogo di culto quando fosse diretto a soddisfare l'esigenza di un singolo e non di un gruppo (anche di piccole dimensioni)⁹³; la condanna ad una sanzione amministrativa per aver adibito a luogo di culto un'abitazione privata senza il previo consenso dei comproprietari dell'immobile⁹⁴; l'inibizione all'uso quale luogo di culto di un edificio qualificato di interesse storico⁹⁵.

5. Conclusioni. Possibili convergenze (giurisprudenziali) ed esigenze di eguale godimento del diritto ad un luogo di culto

L'analisi della giurisprudenza consente in conclusione di fare due ordini di riflessioni: una, sul piano esterno, attinente ai rapporti tra giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di protezione del diritto al luogo di culto e sul maggiore o minore grado di tutela che esse offrono; l'altra, sul piano interno, relativamente al rapporto tra legislatore e autonomie locali circa la necessità di garantire il godimento uniforme, su tutto il territorio nazionale, di un diritto fondamentale, ponendolo al riparo da distorsioni di natura politica o sociale.

Quanto alla prima riflessione pare si possa ricavare il dato che Corte costituzionale e Corte EDU, pur seguendo criteri decisionali non sempre coincidenti, in definitiva perseguono i medesimi

⁹⁰ Corte EDU, decisione della Commissione, ric. 12902/87, *Daratsakis c. Grecia*. In questo caso la Corte EDU ha ritenuto che lo spostamento di una tomba non fosse idoneo a comprimere la libertà religiosa visto che, da una parte altri fedeli della medesima religione non avevano lamentato la stessa violazione in ipotesi analoghe, dall'altra il ricorrente non aveva dimostrato perché lo spostamento avrebbe impedito di adempiere ai propri precetti religiosi, né il motivo per cui il rispetto delle proprie convinzioni era subordinato al mantenimento della tomba nel luogo originale.

⁹¹ Corte EDU, decisione della Commissione, 8 marzo 1994, *ISKCON e altri c. Regno Unito*, cit. È legittima l'ingiunzione disposta dall'autorità contro un gruppo religioso quando questo non si sia attenuto all'uso autorizzato di un immobile. Pur essendoci stata ingerenza da parte dello Stato, questa appare giustificata alla luce dell'art. 9 CEDU, sia perché gli interessi del gruppo erano stati adeguatamente considerati, sia perché il mutamento d'uso di un immobile da struttura di studio e culto a luogo di culto con affluenza massiccia di fedeli incideva sui diritti delle altre persone sul territorio.

⁹² Corte EDU, 10 luglio 2001, ric. 41754/98, *Johannische Kirche e Peters c. Germania*, che riconosce la legittima prevalenza della disciplina urbanistica rispetto alla richiesta da parte di un'organizzazione religiosa di costruire un cimitero in una zona protetta in cui ne era impedita l'edificazione.

⁹³ Corte EDU, 24 giugno 2004, ric. 65501/01, *Vergos c. Grecia*. Il caso assume particolare rilievo perché si riferisce al rifiuto da parte delle autorità greche del permesso di costruire una casa di preghiera, su terreno privato, quando la richiesta fosse diretta a soddisfare le esigenze di una singola persona. La Corte ha ritenuto che, a differenza di altri casi, il criterio quantitativo applicato dall'autorità greca non fosse arbitrario. Infatti, l'autorità in sede di valutazione deve tener conto dell'effettivo bisogno sociale della struttura, tale da richiedere una modifica del piano regolatore, e del fatto che la concessione riguardi la costruzione di un luogo di culto di pubblica autorità. Se è doveroso prendere in considerazione le esigenze di una comunità religiosa, anche di piccole dimensioni, non altrettanto vale quando l'esigenza sia puramente individuale e la persona avrebbe comunque modo di soddisfare la propria necessità recandosi in una città limitrofa.

⁹⁴ Corte EDU, 7 giugno 2005, ric. 74242/01, *Tanyar e altri c. Turchia*. La Corte EDU ritiene legittima l'ingerenza dello Stato che aveva comminato una sanzione ad un gruppo religioso per aver adibito a luogo di culto un appartamento privato senza l'autorizzazione degli altri comproprietari. In questo caso, infatti, a differenza di *Manoussakis c. Grecia*, non era imposta alcuna autorizzazione preventiva all'esercizio del culto in un determinato luogo, ma si trattava di misure imposte dalla necessità di salvaguardare le esigenze di ordine pubblico e i diritti degli altri condomini.

⁹⁵ Corte EDU, 8 gennaio 2013, *Congregazione della Moschea Juma e altri c. Azerbaijan*, cit. Non è illegittima l'espulsione di una congregazione musulmana da una moschea qualificata come monumento storico quando la congregazione, pur avendone l'uso, non vantava alcun titolo di proprietà o di locazione e non aveva sostenuto di non poter stabilire altrove il proprio luogo di preghiera.

scopi, dando luogo ad una giurisprudenza che, salvo talune eccezioni (anche recenti), pare in buona parte sovrapponibile.

Una convergenza che sembra riscontrabile attiene alla circostanza che entrambe le Corti giungono alla medesima conclusione che, come qualsiasi diritto, anche quello ad un edificio di culto sia limitabile. Il dato, che di per sé appare quasi scontato, in realtà merita di essere evidenziato se si considera che i due collegi pervengono a questo risultato all'interno di sistemi distinti e attraverso criteri di giudizio diversi. Il sistema convenzionale, infatti, prevede, congiuntamente alla determinazione degli ambiti coperti dall'art. 9, anche le condizioni espresse al verificarsi delle quali il diritto può subire limitazioni legittime. La Costituzione, invece, quando parla di libertà religiosa indica soltanto in parte i limiti a cui questa può essere sottoposta, pertanto il novero dei limiti discende dalla combinazione di limiti espressi e limiti impliciti.

Da un punto di vista metodologico, nel sistema convenzionale spetterà alla Corte EDU determinare, di volta in volta, secondo un giudizio concreto, se la limitazione adottata dalle autorità statali rientri nelle definizioni dell'art. 9 CEDU e sia quindi legittima, ovvero, se la stessa travalichi quei limiti determinando una ingerenza inammissibile. Nel sistema costituzionale interno, invece, la Corte pare aver accolto l'idea che i limiti a un diritto non siano soltanto quelli positivamente sanciti, ma anche quelli ricavabili sulla base della c.d. teoria dei limiti impliciti, in base alla quale un diritto nascerebbe, per propria natura, limitato. In questo caso, premessa l'identificazione del limite in astratto, si porrebbe comunque la questione di affidarne la specificazione concreta alla discrezionalità del legislatore. La teoria dei limiti impliciti, quindi, assolverebbe ad una funzione integrativa dei limiti costituzionali. Va detto, comunque, che tutte le questioni controverse che tale teoria solleva sul piano della certezza del diritto in merito alla libertà religiosa si sono assopite in considerazione del fatto che essa è stata rievocata dalla Corte costituzionale nell'unico caso della sentenza n. 63/2016, mentre scompare il riferimento nella più recente sentenza n. 254/2019.

Sempre considerando quest'ultima decisione è possibile accedere ad un secondo punto di convergenza tra Corti. Un limite sembra essere costantemente richiamato da entrambe, ed è quello che riguarda l'afferenza per materia dell'edilizia di culto alla pianificazione urbanistica. Sul totale delle decisioni rese da Corte costituzionale e Corte EDU la netta maggioranza affronta questioni che riguardano le possibili limitazioni che al libero esercizio del culto possono derivare dal rispetto delle norme urbanistiche. Queste costituiscono un limite reale, o quantomeno un'esigenza bilanciabile, con il diritto ad un luogo di culto e rispetto ad esse si pone in entrambi i sistemi un problema di discrezionalità nella determinazione concreta; discrezionalità che spetterà in un caso allo Stato nazionale, nell'altro al legislatore o all'autorità urbanistica. Il limite alla discrezionalità di tali soggetti, in un ambito dominato da valutazioni di tipo tecnico, si pone per la Corte costituzionale su un piano di stretta proporzionalità e adeguatezza delle misure alle esigenze di armonico sviluppo del territorio; per la Corte EDU, che per le medesime ragioni tende a riconoscere un ampio margine di apprezzamento in capo agli Stati (ai quali spettano in primo luogo valutazioni tecniche), non può prescindere dal verificare che sia stato preservato l'equilibrio necessario della misura rispetto alla libertà di culto.

Una possibile divergenza, invece, potrebbe derivare dalla diversa funzione che tali Corti svolgono: la Corte costituzionale come giudice di legittimità di un atto normativo, la Corte EDU come giudice dei diritti, chiamato a verificarne la violazione in concreto posta in essere da una pluralità di Stati non omogenea. Tuttavia, nonostante le limitate ipotesi di accertamento di violazione da parte della Corte EDU, compete ad essa verificare se questa si sia verificata, scrutinando in

concreto la normativa e le prassi tenute dallo Stato. Sotto questo profilo, quindi, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 254/2019, parrebbe essersi avvicinata ad uno scrutinio “concreto” delle scelte urbanistiche, non più limitato ad una verifica sul superamento dei limiti di competenza da parte del legislatore regionale, ma esteso a censurare l’irragionevolezza delle norme urbanistiche quando potenzialmente discriminatorie.

Quanto alla seconda riflessione, sul piano interno il diritto ad un edificio di culto su colloca inevitabilmente nella prospettiva del principio di laicità dello Stato, il quale deve informare necessariamente le scelte del legislatore operante ad ogni livello, in primo luogo mediante la predisposizione di una normativa tecnica che per sua natura non deve prestarsi a discriminazioni tra i diversi gruppi.

Il punto nevralgico della questione risiede nel fatto che l’edilizia urbanistica è tradizionalmente compresa nella materia “governo del territorio”, che la Costituzione, all’art. 117, comma 3, colloca tra le materie di competenza concorrente. Tra l’altro, si tratta di un ambito che, in virtù della sua specificità tecnica, presuppone interventi attuativi essenziali da parte degli Enti locali. Sorge allora spontanea la questione relativa all’opportunità di lasciare ampia discrezionalità a tali centri decisionali⁹⁶, con il rischio concreto di dar vita ad una libertà a più velocità, determinate dal diverso colore politico, dal diverso contesto sociale o dalle diverse condizioni di vivibilità o di allarme che certe comunità possono vivere. Come visto, il rischio nemmeno troppo celato è che in queste ipotesi una questione inerente ad un diritto si presti alla strumentalizzazione politico-elettorale dove, pur di carpire il consenso di determinate fasce della popolazioni, si è disposti ad andare contro principi incontrovertibili affermati in Costituzione.

L’esigenza che si pone, dunque, è che la Repubblica si faccia carico di fissare regole e principi chiari che garantiscano il rispetto di tale libertà fondamentale, anche tenendo conto delle decisioni della Corte costituzionale in materia⁹⁷. Lo Stato, da parte sua, sarebbe chiamato all’adozione di una “legge cornice” che stabilisca, una volta per tutte, i principi generali della materia in grado di orientare le Regioni senza lasciare la margine all’esistenza di territori dove il diritto possa ricevere una tutela “affievolita”⁹⁸; le Regioni dal canto loro sarebbero chiamate a dare attuazione ai principi attraverso

⁹⁶ Si rimanda per le criticità in precedenza esposte a M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto*, cit., p. 653.

⁹⁷ Secondo A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, cit., p. 30, al pari di qualsiasi altra attività edificatoria anche quella religiosa rientra sotto le determinazioni dei 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 [...] costituisce un aspetto della libertà individuale di religione».

⁹⁸ Commentando criticamente le vicende che hanno portato alla sentenza n. 63/2016, A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., p. 604, rileva che né il ricorso governativo, né la decisione della Corte contengono alcun minimo riferimento a quelli che dovrebbero essere i principi fondamentali della materia: «e dire che, in un ambito così delicato per i diritti dei soggetti coinvolti, principi fondamentali uguali per tutte le Regioni ce ne dovrebbero essere o, almeno, se ne dovrebbero fissare». La necessità che si pervenga all’approvazione d una legge cornice dello Stato è sostenuta espressamente da S. MAGNANI, *L’esercizio pubblico del culto*, cit., p. 15 s., secondo il quale è auspicabile che «che il fenomeno religioso sia disciplinato in modo organico al di là del tema settoriale dei culti “da ammettere”, ad esempio attraverso una legge statale di attuazione del dettato costituzionale al quale il legislatore regionale verrebbe a uniformarsi. La mancanza di un ruolo guida dello Stato potrebbe infatti rendere non agevole il compito “concorrente” del legislatore territoriale». Secondo N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa*, cit., p. 16, l’intervento generale del legislatore dovrebbe proceduralizzare gli strumenti necessari a far emergere i bisogni religiosi sul territorio, incidendo così sulla formazione dell’atto di pianificazione attraverso una logica di condivisione. Infatti, «soltanto la regolazione di ciò che sta prima dell’atto di pianificazione, espressione di ampia discrezionalità a forte connotazione politica [...] può operare come limitazione al potere, a garanzia della trasparenza e della limitazione dell’arbitrio potenzialmente discriminatorio».

una normativa di dettaglio in grado di contenere la discrezionalità degli Enti locali, prevenendo così il rischio che all'interno di una Regione possano aversi differenziazioni nel godimento del diritto determinate esclusivamente dalle contingenze della politica.