



Abdurrahman Gad Elrab

(dottorando in Diritto ecclesiastico e canonico presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

La giurisprudenza amministrativa sul cambio di destinazione d'uso per fini di culto (riflessioni a partire dal Consiglio di Stato, sez. III, sent. 9 dicembre 2024, n. 9823) *

*Administrative Case Law on Change of Building Use
for Worship Purposes (Reflections arising from the Council of State, Section III,
Judgment 9 December 2024, No. 9823) **

ABSTRACT: The practice of changing the designated use of buildings for religious purposes highlights the tensions between religious freedom and public power. Administrative case law on this subject seeks to balance two needs, neither of which can be entirely sacrificed: the exercise of worship, particularly by religious minorities, and the building controls necessary for the good governance of the territory. The established interpretive approach, centered on a concrete assessment of the impact on the urban load, appears *prima facie* to promote the exercise of worship. Starting from the Seregno case, this article retraces the principles articulated by the Constitutional Court in order to examine how effectively this interpretive framework implements the system of constitutional guarantees. What emerges is still an incomplete protection: the balancing continues to privilege urban-planning requirements, confining worship to the private sphere alone.

ABSTRACT: La prassi del mutamento di destinazione d'uso di immobili per fini di culto mette in luce le tensioni tra libertà religiosa e poteri pubblici. La giurisprudenza amministrativa in materia tenta di bilanciare due esigenze, nessuna delle quali totalmente sacrificabile: l'esercizio del culto, in particolare da parte delle comunità religiose minoritarie, e il controllo edilizio necessario al buon governo del territorio. L'orientamento interpretativo consolidato, incentrato sulla verifica in concreto dell'impatto del carico urbanistico, pare *prima facie* promuovere l'esercizio del culto. A partire dal caso di Seregno, il contributo ripercorre i principi enunciati dalla Corte costituzionale per interrogarsi su quanto questa chiave di lettura attui efficacemente il sistema di garanzie costituzionali. Ne emerge una tutela ancora incompleta: il

* Contributo sottoposto a valutazione dei pari - Peer-reviewed paper.

© The Author(s)

Submitted: 17.12.2025 – Approved: 08.01.2026 – Published: 19.01.2026

DOI: <https://doi.org/10.54103/1971-8543/30689>

bilanciamento continua a privilegiare le esigenze urbanistiche, confinando il culto alla sola dimensione privata.

PAROLE-CHIAVE: Places of worship, Intended use, Urban planning impact, Private worship, Public worship. Edilizia di culto, Destinazione d'uso, Carico urbanistico, Culto privato, Culto pubblico.

SOMMARIO: 1. L'impostazione del problema - 2. La risposta consolidata del giudice amministrativo - 3. I principi enunciati della Corte costituzionale n. 254 del 2019 - 4. Conclusioni: una tutela ancora parziale

1 - L'impostazione del problema

Il diritto alla disponibilità di un luogo fisico in cui ognuno possa esercitare pubblicamente il proprio culto è un efficace misuratore di democraticità e pluralismo dell'ordinamento¹. L'impatto pubblicistico, infatti, correlato all'esercizio di attività culturali pone questioni di natura urbanistica, rappresentando così un tipico terreno di confronto tra autorità e libertà². Dovendo l'edilizia rispondere a esigenze legate alla libertà di religione degli individui³, e dunque alla loro dignità⁴, le risposte

¹ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sez. II, sent. 24 maggio 2016, *Association de solidarité avec les témoins de Jéhovah et autres c. Turquie*, ricorsi nn. 36915/10 e 8606/13, parr. 97 e 98, ribadisce che anche se "l'on ne saurait tirer de la Convention le droit d'une communauté religieuse à obtenir des autorités publiques un lieu de culte [...] la Cour doit tenir compte de l'enjeu, à savoir la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, inhérent à la notion de société démocratique". S. GIANELLO, P. ZICHITTU, *I "pericoli" della libertà religiosa al tempo della pandemia: un bilanciamento impossibile? Considerazioni comparate tra Italia e Francia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese>), n. 16/II del 2022, p. 142, spiegano che "la disciplina della libertà religiosa rappresenta un banco di prova assai significativo per testare la capacità delle democrazie liberali di contemperare i diversi interessi in gioco, senza sacrificare integralmente il godimento dei diritti individuali e senza abdicare al rispetto dei propri principi fondamentali".

² S. VILLAMENA, *La liberalizzazione dei mutamenti d'uso. Indicazioni metodologiche*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1-2 del 2012, Maggioli, Rimini, p. 115.

³ Corte costituzionale, sent. 7 aprile 2017, n. 67, afferma: «consolidato è il principio per cui la disponibilità di spazi adeguati ove "rendere concretamente possibile, o comunque [...] facilitare, le attività di culto" (C. cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195) rientra nella tutela di cui all'art. 19 Cost.».

⁴ A.C. JEMOLO, voce *Religione (libertà di)*, in *Novissimo Digesto italiano*, XV, Utet, Torino, 1968, p. 371, secondo cui la libertà religiosa è un'aspirazione del singolo



promananti da quel confronto riflettono il grado di laicità del nostro sistema giuridico⁵.

Una delle questioni più problematiche a oggi in materia di edilizia di culto è quella riguardante la diffusa prassi del mutamento di destinazione d'uso di edifici preesistenti al fine di adibirli a luoghi di culto.

Questa tematica riguarda, in ispecie, le realtà religiose di più recente insediamento, che incontrano maggiori difficoltà per ragioni storiche e culturali⁶. Per questa ragione, il problema giuridico che pongono queste vicende risulta ancora più significativo nel misurare la fedeltà del diritto vivente ai valori e ai principi costituzionali.

Il fenomeno è dovuto principalmente alle difficoltà *lato sensu* che si riscontrano nell'allestimento di luoghi specificamente adibiti al culto e che inducono soprattutto questi gruppi religiosi e culturali a utilizzare ambienti di varia natura⁷. Si tratta dunque di veri e propri *escamotage*, che mirano a superare la problematicità di una normativa non solo lacunosa e inadeguata, ma spesso anche ostacolante⁸.

L'espediente del cambio di destinazione d'uso, tuttavia, se da un lato può soddisfare l'esigenza di culto, dall'altro pone evidenti problemi normativi, soprattutto in termini di pianificazione del territorio. Si verificano infatti, rispetto alle destinazioni urbanistiche, frequenti

individuo, che tuttavia "non può seguire se non considerando il gruppo religioso, cioè la singola chiesa".

⁵ Definita, da ultimo, dalla Corte costituzionale, sent. 7 aprile 2017, n. 67, "non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostengo della massima espansione della libertà i tutti, secondo criteri di imparzialità".

⁶ **F. RICCIARDI CELSI**, *Pluralismo religioso, multiculturalismo e resilienza urbana: profili di diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2017, pp. 12 e 13; **N. MARCHEI**, *Le implicazioni giuridiche del nuovo paesaggio religioso: i soggetti collettivi e il diritto a un luogo in cui riunirsi*, ivi, n. 5/a del 2023, p. 62, spiega che «queste "nuove" entità, tutt'altro che omogenee, sono spesso scarsamente organizzate, assumono le più diverse forme giuridiche (o nessuna forma giuridica) e non sempre sono riconducibili a confessioni conosciute e storicamente presenti sul territorio italiano».

⁷ **L. ZANNOTTI**, *La costruzione di una moschea; l'esempio di Colle Val d'Elsa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2014, p. 2.

⁸ **N. FIORITA**, *Un commento sul documento del Comitato per l'Islam Italiano in materia di luoghi di culto islamici in Italia*, in https://file.asgi.it/fiorita_commento_documento_comitato_islam.pdf, 28 gennaio 2011, p. 1.



discrepanze che le amministrazioni locali talvolta considerano illegittime e utilizzano come pretesto per impedire l'esercizio del culto⁹.

Questa prassi è insieme causa e conseguenza di alcune legislazioni regionali che hanno introdotto indebite restrizioni all'esercizio delle attività di culto. La dottrina ha definito tali norme come leggi anticulto"¹⁰, alle quali la giurisprudenza ha fornito significativi correttivi¹¹.

Proprio in questo contesto si pone la copiosa giurisprudenza in materia di cambio di destinazione d'uso, in cui si inserisce il caso che costituisce il punto di partenza delle presenti riflessioni.

2 - La risposta consolidata del giudice amministrativo

⁹ R. BENIGNI, *Il governo del fenomeno religioso, Istituzioni pubbliche, organizzazioni confessionali e percorso cooperativo*, in AA. VV., *Diritto e religione in Italia. Principi e temi*, a cura di R. BENIGNI, Roma Tre-Press, Roma, 2021, p. 142.

¹⁰ N. MARCHEI, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2017, pp. 5 e 6, riferendosi specificamente "alla legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 così come novellata dalla legge sempre della Regione Lombardia n. 62 del 2015, alla legge Regione Veneto n. 12 del 2016 che ha novellato la legge regionale n. 11 del 2004 e alla legge Regione Liguria n. 23 del 2016 che ha novellato la legge regionale n. 4 del 1985 (Disciplina urbanistica dei servizi religiosi)".

¹¹ Si consideri, per la sua utilità anche in relazione alle presenti riflessioni, la definizione stessa di luogo di culto, artatamente estesa dalle diverse legislazioni regionali "anticulto" al fine di ampliarne il relativo ambito di applicazione. Ad esempio, l'art. 71, primo comma, lettera c bis), della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, colpisce, oltre agli immobili strettamente destinati al culto, anche quelli "destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali". La giurisprudenza è però prontamente intervenuta, interpretando restrittivamente l'anzidetta definizione, al fine di una maggiore tutela sia degli stessi luoghi di culto che dei luoghi ove sono svolte principalmente attività culturali. Precisa, infatti, il T.A.R. Veneto, sez. II, 27 gennaio 2015, n. 91, che sono luoghi di culto quelli "caratterizzati [...] oltre che dalla consacrazione del luogo secondo le liturgie proprie di ogni religione e dall'esercizio, all'interno, di ceremonie religiose con l'assistenza di un ministro del culto anche, e soprattutto, dall'apertura indiscriminata al pubblico dei fedeli". A riguardo, G. CAROBENE, *La cosiddetta normativa "anti moschee" tra politiche di governance e tutela della libertà di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2020, p. 31, nota 19, riprendendo il T.A.R. Lombardia-Brescia, 29 maggio 2013, n. 522, afferma che "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 vogliono pacificamente accostarsi alle pratiche culturali o alle attività in essi svolte e consentire la pratica del culto a tutti i fedeli".



In particolare, nella sentenza in esame, il Comune di Seregno sanziona l'associazione di promozione sociale ANASR per aver modificato la destinazione d'uso¹² di un immobile da artigianale a luogo di culto o centro culturale senza opere edilizie. Secondo l'amministrazione, un siffatto cambiamento richiede un permesso di costruire ai sensi della normativa regionale. In effetti, ai sensi dell'art. 52, comma 3-bis, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005 n. 12,

"i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso di costruire".

L'Associazione, nel caso di specie, allestisce il proprio nuovo centro culturale in un immobile di proprietà, avente come destinazione d'uso "laboratorio artigianale". La polizia locale, in esito ad alcuni sopralluoghi, rileva "la presenza di adulti e bambini dediti all'attività di studio". L'Amministrazione intima, dunque, il ripristino dei luoghi, ritenendo gli accertamenti "sintomatici dello svolgimento dell'attività tipica del centro culturale collegato alla diffusione della religione".

L'ordinanza comunale viene annullata in primo grado e l'appello dell'Amministrazione viene respinto, in due sentenze che ripercorrono l'inquadramento costituzionale del diritto al culto e confermano l'orientamento della giurisprudenza amministrativa precedente in materia. Nel presente contributo sarà illustrata questa soluzione giurisprudenziale, nel tentativo di formulare qualche riflessione sulla sua aderenza alla cornice costituzionale di riferimento.

Come anticipato, i giudici di Palazzo Spada confermano la sentenza di primo grado. L'argomento risolutivo della controversia ruota attorno alla lettura costituzionalmente orientata della normativa regionale, che letteralmente imporrebbe il permesso di costruire per il

¹² Ai sensi della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 "costituisce destinazione d'uso urbanistica di un'area la funzione o il complesso di funzioni ammesse dagli strumenti di pianificazione".



mutamento di destinazione d'uso funzionale¹³ in ragione della sola attività esercitata¹⁴. Ma già in primo grado si era sottolineato che

“ove si ritenesse il permesso di costruire necessario in ragione della sola attività religiosa esercitata nell’immobile, il potere amministrativo non risulterebbe più funzionale alle esigenze urbanistiche che [...] legittimano e fondano l’intervento pubblico, ma muterebbe in un mero strumento di controllo dell’attività religiosa, come tale contrario alla regola contenuta all’interno dell’articolo 20 della Costituzione”¹⁵.

L’interpretazione adeguatrice viene ottenuta tentando un bilanciamento tra le istanze di libertà religiosa e l’esigenza di un corretto

¹³ In contrapposizione al mutamento che la dottrina definisce sostanziale, ossia realizzato tramite opere edilizie. Sul punto, **S. VILLAMENA**, *La liberalizzazione*, cit., p. 117, spiega, con maggior dettaglio, che «nel campo urbanistico, l’oggetto concernente l’uso dei beni immobili privati è riferito a tre categorie particolari: (a) mutamento di destinazione d’uso accompagnato da opere edilizie; (b) mutamento d’uso “funzionale”, cioè senza opere ma urbanisticamente rilevante; (c) “mero” mutamento d’uso senza opere che, al contrario di quello funzionale, non ha rilevanza urbanistica o, quanto meno, ha rilevanza urbanistica assai dubbia, tanto che si ritiene che possa corrispondere ad una tipica facoltà di godimento del bene (c.d. *jus utendi*)».

¹⁴ In particolare, la legge regionale prevedeva all’art. 52, secondo comma, una generale liberalizzazione dei mutamenti funzionali, disponendo che “i mutamenti di destinazione d’uso di immobili non comportanti la realizzazione di opere edilizie, purché conformi alle previsioni urbanistiche comunali ed alla normativa igienico-sanitaria, sono soggetti esclusivamente a preventiva comunicazione dell’interessato al comune”. Il comma 3-bis, introdotto dalla legge regionale 14 luglio 2006, n. 12, ha previsto l’aggravio di disciplina qui in commento con esclusivo riferimento ai “luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali”. Attualmente, però, la disciplina regionale, in adeguamento alle ultime novità introdotte dal così detto DL Salva Casa (d.l. 29 maggio 2024, n. 69, rubricato *“Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica”*, convertito con modificazioni dalla l. 24 luglio 2024 n. 105) è stata modificata dalla legge regionale 6 dicembre 2024, n. 20, *“Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2024”*. Tra le altre modifiche, è stato abrogato il secondo comma sopra riportato “in quanto tali disposizioni risultano in contrasto con le integrazioni apportate all’art. 23 ter del DPR 380/2001, che prevede titoli edilizi più appropriati in relazione agli interventi da realizzare”, come spiegato nella relazione illustrativa.

¹⁵ T.A.R. Lombardia-Milano, sez. II, sent. 19 novembre 2020, n. 2212, par. 13.2. Commentando la disposizione regionale in commento, **S. VILLAMENA**, *La liberalizzazione*, cit., p. 137, già notava come essa sia “sviata da evidenti ragioni che esulano dall’urbanistica, relative alla cura di interessi di altra natura (ordine pubblico, sicurezza urbana, ecc.). Essa sembra tanto più peculiare e anomala se rapportata al già richiamato principio di indifferenza, apparente oltremodo restrittiva in un contesto regionale in cui i mutamenti d’uso senza opere sono subordinati generalmente a semplice comunicazione”.



governo del territorio, attraverso la verifica in concreto dell'incidenza urbanistica del mutamento. Il Consiglio di Stato¹⁶ dunque, a sostegno della ricostruzione del T.A.R., afferma che è

“condizione necessaria per l'operatività della norma e, di conseguenza, del potere amministrativo in esame, il riscontro di un effettivo e sostanziale incremento del carico urbanistico, e non già del mero mutamento c.d. funzionale della destinazione d'uso”.

Il caso di specie si risolve a favore della comunità religiosa grazie a un *deficit* istruttorio, che impedisce di inferire una sicura incidenza sul carico urbanistico e fa venire meno di conseguenza “il presupposto eidetico del potere urbanistico risultando, quindi, indebita la compressione delle attività svolte”¹⁷.

Il giudice specifica, infatti, che

“la nozione di cui si discute è dunque una nozione relazionale, e precisamente differenziale: l'incremento del carico urbanistico si accerta in relazione ad un supposto aumento di esternalità negative, sull'area considerata, [...] rispetto agli effetti prodotti dalla destinazioni precedente”.

Solo così sarebbe giustificata la necessità del titolo edilizio in questione e la corresponsione dei relativi oneri di urbanizzazione. Viene sottolineato, infatti, che “non è affatto scontato” che il mutamento funzionale “produca di per sé una variazione del carico urbanistico [...] e soprattutto che la produca *in peius*”.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa aveva già recentemente precisato che l'aggravio dei servizi comportante “un maggior peso urbanistico effettivamente incidente sul tessuto urbano” è esemplificativamente riscontabile nei seguenti elementi:

“il pregiudizio alla viabilità ed al traffico ordinario nella zona; il maggior numero di parcheggi nelle aree antistanti o prossime l'immobile; l'incremento quantitativo e qualitativo dello smaltimento dei rifiuti conseguenti alla nuova attività ivi intrapresa”¹⁸.

¹⁶ Consiglio di Stato, sez. III, sent. 9 dicembre 2024, n. 9823.

¹⁷ T.A.R. Lombardia-Milano, sent. n. 2212 del 2020, cit., par. 15.

¹⁸ Consiglio di Stato, sez. V, 3 maggio 2016, n. 1684. Sono dunque esemplificativamente questi - continua il collegio - gli elementi che rappresentano “l'*ubi consistam* del mutamento di destinazione che giustifica la repressione dell'alterazione del territorio in conseguenza dell'incremento del carico urbanistico come originariamente divisato, nella pianificazione del tessuto urbano, dall'Amministrazione locale”. In linea con quanto riportato, la sentenza qui in commento richiama il Consiglio



Il cuore della soluzione, in definitiva, risiede nell'osservare che "non possono ipotizzarsi adempimenti ingiustificatamente penalizzanti e sproporzionati rispetto a quelli ordinariamente individuati come limite all'esercizio della proprietà edilizia"¹⁹. Dunque, finché l'uso di fatto dell'immobile non produce un aggravio sugli elementi che richiedono un controllo finalizzato all'ordinato e armonico sviluppo urbano, non si ritiene giustificato l'intervento pubblico.

In continuità con la precedente giurisprudenza, si conferma il "fondamentale discriminio tra luoghi di culto nei quali si esercita la libertà costituzionale di culto in modo individuale o finanche occasionalmente collettivo, [...] prive di un impatto urbanistico sul territorio e luoghi di culto collettivo, intimamente connessi alla libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost., idonei a generare strutturalmente un carico urbanistico e quindi l'esigenza di standard legittimanti l'esercizio dei poteri di controllo"²⁰.

3 - I principi enunciati della Corte costituzionale n. 254 del 2019

Anche se non ne fa espressa menzione, il Consiglio di Stato ricalca in maniera evidente la sentenza della Corte costituzionale 5 dicembre 2019, n. 254, che rappresenta un punto di svolta nella materia dell'edilizia di culto. In tale occasione, infatti, la Consulta è stata chiamata a riesaminare alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, in particolare l'art. 72, commi primo, secondo e quinto, secondo periodo.

Per cogliere appieno la portata dei principi ivi espressi, è utile ripercorrere il contenuto delle disposizioni censurate, che prevedevano rispettivamente che:

- le aree destinate ad attrezzature religiose dovessero essere individuate specificamente all'interno del Piano delle Attrezzature Religiose (P.A.R.), atto autonomo incluso nel Piano dei Servizi;
- l'installazione di nuove attrezzature religiose fosse subordinata alla previa adozione del P.A.R., sicché in assenza di tale strumento

di Stato, Adunanza Plenaria, 9 dicembre 2021, n. 22, e menziona i seguenti elementi indicativi: riduzione dei servizi pubblici, sovraffollamento, aumento del traffico.

¹⁹ Consiglio di Stato, sent. n. 9823 del 2024, cit., par. 6.5.

²⁰ Consiglio di Stato, sent. n. 9823 del 2024, cit., par. 3.5.



nessuna nuova struttura riferibile alle confessioni si sarebbe potuta realizzare;

- i Comuni fossero tenuti ad adottare e approvare il P.A.R. entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, con l'effetto che, spirato tale termine, il piano potesse essere approvato solo contestualmente a un nuovo Piano di Governo del Territorio (P.G.T.) o a una sua variante generale.

L'effetto combinato di tali previsioni era quello di affidare integralmente l'autorizzazione alla realizzazione di luoghi di culto alla discrezionalità dell'amministrazione comunale. Subordinando rigidamente l'apertura di luoghi di culto all'adozione del P.A.R., e quest'ultimo alla formazione del P.G.T. o di una sua variante generale, la normativa finiva per condizionare la libertà religiosa a un procedimento pianificatorio totalmente rimesso alla libera iniziativa e tempistica dell'ente locale.

Dichiarata l'inammissibilità per irrilevanza della questione relativa al primo comma dell'art. 72, la Corte costituzionale esamina nel merito i commi secondo e quinto, secondo periodo, dichiarandone l'illegittimità costituzionale. In entrambe le disposizioni, infatti, si ravvisa una violazione degli artt. 2, 3 e 19 Cost., poiché le norme censurate ostacolano in modo irragionevole e sproporzionato l'insediamento di luoghi di culto.

Quanto al secondo comma, la Corte afferma che la previsione di uno strumento pianificatorio specifico per le attrezzature religiose non è di per sé illegittima. Tale strumento, tuttavia, può considerarsi compatibile con la Costituzione solo in quanto

“persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico” e
“tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l'apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose”.

Nel caso di specie, al contrario, la normativa si applicava indistintamente a tutti i luoghi di culto, senza considerare il loro effettivo impatto urbanistico, e introduceva oneri speciali esclusivamente per le strutture religiose. Tali disposizioni violavano quindi le anzidette condizioni, configurando un “controllo pubblico totale” esorbitante rispetto alle esigenze della disciplina urbanistica²¹.

²¹ M. CROCE, *Osservazioni a prima lettura sulla sentenza n. 254/2019 della Corte costituzionale*, in *Diritto e Religione*, n. 2 del 2019, p. 604, che continua: «riproducendo la



Sul quinto comma, secondo periodo, la Consulta rileva come legare l'approvazione del P.A.R. alla contestuale adozione del P.G.T. o di una sua variante comporta tempi di decisione incerti e imprevedibili e “determina 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”. Anche qui si sottolinea la disparità di trattamento rispetto ad altri impianti di interesse pubblico, per i quali è sufficiente una variante parziale e una valutazione caso per caso dell'impatto urbanistico.

La Corte, quindi, riconosce certamente nelle esigenze pianificatorie “un limite reale, o quantomeno un'esigenza bilanciabile, con il diritto ad un luogo di culto”²². Esse, tuttavia, devono essere indispensabili al perseguimento di uno scopo urbanistico legittimo e, al contempo, non comprimere eccessivamente, né *a fortiori* annullare, l'esercizio della libertà religiosa.

In definitiva, l'attività amministrativa in materia risulta vincolata da precisi obblighi, con una conseguente riduzione al minimo dell'area di discrezionalità, che quanto all'*an* risulta invece del tutto assente. A giustificare le restrizioni possono valere solo, “in ragione di necessità promananti da disposizioni di rango gerarchico e assiologico di pari grado rispetto al diritto di libertà religiosa”²³, esigenze di sviluppo urbanistico ordinato del territorio. Al contrario, “il mero interesse di limitare e controllare l'insediamento dei luoghi di culto di nuova realizzazione certamente no”²⁴.

Da quanto finora illustrato si possono trarre i seguenti principi regolatori della materia. Anzitutto, l'art. 19 Cost. “assurge anche a dovere positivo, plasmando il concetto di pianificazione urbanistica”²⁵ e indirizzandone l'esercizio. Per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale «compaiono poi, nella sentenza n. 254, alcuni riferimenti alle attrezzature religiose di “carattere [...] privato”, accanto a quelle di

situazione che si aveva con la disciplina dei “culti ammessi” dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 59 del 1958 della Corte costituzionale».

²² **A. LO CALZO**, *Il diritto ad un luogo di culto nel rapporto tra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, n. 1 del 2020, p. 63.

²³ **M. CROCE**, *Osservazioni*, cit., p. 605.

²⁴ **N. MARCHEI**, *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2020, p. 73.

²⁵ **G.A. RUSCITTI**, *Libertà religiosa e governo del territorio: le linee guida della consulta nella sentenza 254/2019*, in *Consulta Online (Periodico telematico)*, n. 2 del 2020, p. 309.



“carattere pubblico”»²⁶, implicitamente distinte sulla scorta del numero di frequentatori e della regolarità dell’attività cultuale svolta²⁷. In relazione alle strutture private, il vincolo derivante dall’art. 19 Cost. pone a carico del legislatore e della amministrazione “di non frapporre ostacoli ingiustificati all’esercizio del culto”²⁸. Infine, nella sentenza si percepisce una lettura costituzionalmente orientata dell’urbanistica, i cui interessi “non possono essere posti sullo stesso piano della libertà di religione, avendo questa un peso particolare”²⁹.

Tornando alla sentenza in commento e prima di passare alle considerazioni conclusive, è interessante ripercorrere brevemente la ricostruzione costituzionalistica fatta dal giudice amministrativo. Già in primo grado, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Milano, sez. II, sent. 19 novembre 2020, n. 2212³⁰, illustra l’intero impianto costituzionale che riguarda l’esercizio del culto, richiamando non solo l’art. 19³¹, ma mettendo in luce anche le correlazioni e le intersezioni con gli artt. 2³² e 3, secondo comma³³. Il T.A.R. sottolinea, in particolare, che

“la libertà religiosa non si esplica, difatti, solo attraverso il solipsistico ed intimo contatto con la divinità oggetto del culto ma anche con la partecipazione ai riti e, in generale, alle varie forme in cui simile culto è celebrato da una determinata comunità che in quel

²⁶ A. AMBROSI, *La garanzia del diritto ad un luogo di culto: un interminabile percorso ad ostacoli*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2 del 2020, p. 426.

²⁷ Corte costituzionale, 5 dicembre 2019, n. 254, par. 6.3.

²⁸ A. AMBROSI, *La garanzia*, cit., p. 426

²⁹ A. AMBROSI, *La garanzia*, cit., p. 428.

³⁰ Questa sentenza, a differenza di quella del Consiglio di Stato qui in commento, menziona espressamente la Corte costituzionale, sent. n. 254 del 2019.

³¹ T.A.R. Lombardia-Milano, sent. n. 2212 del 2020, cit., par. 11: “dalla complessa trama concettuale di cui all’articolo 19 della Costituzione, si evince come la previsione non tuteli la mera dimensione metafisica ed individuale del fenomeno religioso ma salvaguardi anche la dimensione collettiva di tale libertà che ha, per necessario presupposto, non più uno spazio metafisico ma uno spazio fisico”.

³² T.A.R. Lombardia-Milano, sent. n. 2212 del 2020, cit., par. 11.4: “è, quindi, immanente alla libertà religiosa del singolo la pretesa all’esplicazione del credo nella formazione sociale comunità religiosa in seno alla quale sviluppare la propria personalità attraverso la condivisione del culto”.

³³ T.A.R. Lombardia-Milano, sent. n. 2212 del 2020, cit., par. 11.5: «lo “spazio religioso” non è, inoltre, solo un bene preservato da indebite ingerenze dei pubblici poteri ma è l’oggetto di un obbligo positivo della Repubblica, chiamata a rimuovere eventuali ostacoli di ordine economico o sociale che possano precludere simile sviluppo della vita interiore e sociale dell’individuo».



credo si riconosce, ivi compreso l'insegnamento e lo studio del suddetto credo”³⁴.

Dunque, prima di impostare la soluzione, che sarà poi avallata dal Consiglio di Stato, la sentenza di primo grado già rimarca la diretta connessione tra il diritto al culto e lo svolgimento della personalità individuale, connessione che richiede un ruolo attivo e propositivo da parte delle autorità. Le previsioni costituzionali imporrebbero, spiega il T.A.R., una tutela della libertà religiosa non solo verso il pubblico potere, ma anche nell’ambito della stessa microconflittualità sociale³⁵, talvolta a fondamento di arbitrarie decisioni del primo.

4 - Conclusioni: una tutela ancora parziale

La giurisprudenza amministrativa affronta la questione della destinazione d’uso degli immobili a luoghi di culto distinguendo tra luoghi privati e luoghi aperti al pubblico: i primi rientrano nel cosiddetto *ius utendi* e sono quindi sottratti al controllo pubblico. Questa distinzione, unitamente alla prassi analizzata, sembrerebbe trovare conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 2019, che implicitamente la riconosce come “una delle poche strade percorribili per i gruppi sprovvisti di un luogo in cui riunirsi e pregare”³⁶.

Questa forma di tutela si realizza, in ultima analisi, attraverso una valutazione in concreto dell’effettivo utilizzo dello spazio e dell’impatto che esso ha sul carico urbanistico³⁷. Tuttavia, questa soluzione non pare muovere dal diritto al culto, bensì dal diritto di proprietà, o, in termini più ampi, dal libero godimento dell’immobile. In altre parole, il giudice

³⁴ T.A.R. Lombardia-Milano, sent. n. 2212 del 2020, cit., 11.3.

³⁵ T.A.R. Lombardia-Milano, sent. n. 2212 del 2020, cit., 11.7.

³⁶ **N. MARCHEI**, *La Corte costituzionale chiude il cerchio e “smantella” la legge della regione Lombardia sugli edifici di culto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* (www.rivisteweb.it), n. 3 del 2019, p. 693.

³⁷ **N. PIGNATELLI**, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in www.federalismi.it, n. 24 del 2015, pp. 42 e 43, segnala che «tale rilevanza dell’impatto urbanistico legittima evidentemente un controllo del territorio anche in relazione a luoghi di culto, non qualificabili come immobili in senso stretto, - quali sono, a titolo esemplificativo, un “giardino”, un “fondo agricolo”, un “luogo di apparizioni”, un “tendone” (per nulla o poco rilevanti da un punto di vista meramente edilizio) - , per quanto potenzialmente luoghi di forte aggregazione sociale, alla pari di un centro sportivo o di un teatro».



qui non sembra elaborare una soluzione che risponde all'esigenza di pregare, bensì alla necessità di garantire, senza indebite ingerenze pubbliche, il libero godimento privato di un determinato spazio. Quest'ultima istanza viene garantita con massima estensione facendovi rientrare anche le finalità culturali, nella misura in cui queste ultime non impattano altri interessi pubblici generalmente considerati.

Il distinguo a fondamento dell'orientamento in questione sembra dunque, a sua volta, un *escamotage*, che dà indiretta e (inevitabilmente) parziale soddisfazione alla libertà religiosa, non già tramite i diritti che la costituiscono, bensì tramite il ricorso a un diritto diverso. La conseguenza di tale orientamento è che, come segnalano diverse voci ecclesiasticistiche, un fedele, per poter esercitare il proprio diritto di culto, debba pregare in non luoghi di culto³⁸.

A *contrariis*, a questa interpretazione conseguirebbe che il (vero) luogo di culto, ossia quello aperto e frequentato dal pubblico, viene sottoposto a uno stringente controllo, che a oggi risulta privo di correttivi. Viene in luce, infatti, una tensione che sembra esprimere generalmente una certa supremazia della normativa urbanistica sul diritto di libertà religiosa³⁹, senza interrogativi sulla proporzionalità e ragionevolezza della disposizione.

Questo esito, peraltro, non appare affatto isolato. Ne è prova la successiva sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 2 aprile 2025, n. 2822, che - facendo proprio l'argomento qui oggetto di analisi - finisce per privare definitivamente una comunità religiosa locale dell'unico spazio di culto nella sua disponibilità. Il caso riguarda il provvedimento del Comune di Monfalcone che aveva ordinato il ripristino della destinazione d'uso originaria dell'unità immobiliare locata al Circolo Culturale Islamico Baitus Salat. A seguito di diversi sopralluoghi, infatti, l'amministrazione comunale aveva ritenuto che gli spazi fossero utilizzati stabilmente come luogo di culto, in difformità rispetto ai titoli edilizi e allo strumento urbanistico vigente.

I giudici di Palazzo Spada confermano, qui, la legittimità dell'operato comunale, ritenendo dirimente il fatto che

³⁸ N. MARCHEI, *Le implicazioni*, cit., p. 74, spiega che "il modo più semplice per avere la disponibilità di un luogo in cui riunirsi per gli scopi più diversi tra cui pregare è quello di provare che il luogo che si intende aprire/realizzare non si possa definire un vero e proprio luogo di culto perché non comporti un aggravio urbanistico".

³⁹ A. ROCCELLA, *L'edilizia di culto islamica: contro la tirannia della maggioranza*, in *Urbanistica e appalti* (<https://www.edicolaprofessionale.com/>), n. 3 del 2014, p. 348.



l'amministrazione “abbia dato adeguatamente conto dell'aumento del carico urbanistico correlato allo stabile uso dell'immobile per il culto”. Nella pronuncia, dopo una premessa dedicata all'inquadramento costituzionale del diritto al culto, si precisa che “la prospettiva è differente quando viene in rilievo un potere a esercizio doveroso e contenuto vincolato qual è quello di repressione degli abusi edilizi”. La decisione risulta dunque incentrata quasi esclusivamente sull'esigenza di governo del territorio, secondo una lettura che appare rovesciata rispetto a quella delineata dalla Corte costituzionale nel 2019, pur espressamente richiamata.

Il vero problema, allora, sembra riguardare proprio il bilanciamento effettuato tra il diritto di pregare e il governo del territorio. Anche se il riferimento costituzionale del diritto al culto è anzitutto l'art. 19, i giudici amministrativi non vanno oltre la sua menzione, né di esso viene fatto un concreto utilizzo ermeneutico. Uno solo dei componenti della laicità⁴⁰ sembra impiegato concretamente dai giudici, ossia l'art. 20 Cost., che vieta la discriminazione fondata sul solo carattere ecclesiastico e sulla finalità religiosa. Tuttavia, non vi è alcun impiego dell'egualanza sostanziale dell'art. 3, dell'eguale libertà dell'art. 8 e della tutela della dimensione collettiva e pubblica della libertà religiosa degli artt. 2 e 19.

Il giudice amministrativo certamente mira a un equilibrio che, da un lato, protegga i fedeli dall'eventuale ostilità ideologico-politica di alcune amministrazioni locali e, dall'altro, non azzeri del tutto il margine di discrezionalità spettante a tali enti⁴¹. Un simile equilibrio, tuttavia, è da ricercare in un sistema costituzionale che delega proprio agli enti territoriali non solo la garanzia, ma anche la promozione del libero esercizio dei diritti religiosi. L'analisi odierna sembra, invece, riflettere “il declino della concezione dell'edificio di culto come opera di

⁴⁰ A. LO CALZO, *Il diritto*, cit., pp. 3 e 37, spiega che “il diritto ad un edificio di culto si colloca inevitabilmente nella prospettiva del principio di laicità dello Stato”, che ne determina le condizioni per il concreto dispiegarsi nell’ordinamento.

⁴¹ A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, p. 20, spiega, in riferimento alle ultime pronunce della Corte costituzionale in materia di libertà religiosa, che «l'indicazione che viene ora dalla Corte è, sì, quella dell'ineludibile considerazione di interessi primari confliggenti con quelli sottesi alla libertà di religione, ribadendosi però, allo stesso tempo, la necessità di ricercare sempre forme di bilanciamento tra gli interessi in conflitto - nel “rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità” - che non comportino sacrifici oltre quanto risulti strettamente congruo e necessario per la tutela di quegli interessi».



urbanizzazione secondaria, destinata a rispondere a bisogni collettivi o, meglio generali, di grandi numeri di fedeli”⁴².

Dall’epilogo giudiziario analizzato, emerge poi un ulteriore tema, che si richiama per completezza. Si è omesso, infatti, di menzionare un ulteriore passaggio argomentativo che il giudice di prime cure fa nella risoluzione della controversia in commento. Il T.A.R. infatti, richiamandosi a una certa dottrina amministrativistica⁴³, menziona la figura dei così detti interessi legittimi costituzionali plurisoggettivi, categoria all’interno della quale sembra ascrivere il diritto (*rectius*, secondo la sentenza, l’interesse) allo spazio religioso⁴⁴. D’altro canto, una diversa impostazione della dottrina ecclesiasticistica⁴⁵ denuncia la deriva di trasformare sul piano fattuale il diritto di disporre di edifici di culto in un semplice interesse legittimo, svuotandolo così del proprio sostanziale contenuto costituzionale⁴⁶. La complessità del tema ne richiede un apposito approfondimento, ragione per cui si è deciso di non affrontarlo nelle presenti riflessioni; tuttavia, merita di essere accennato questo aspetto, che sottende e influenza inevitabilmente ogni opera di bilanciamento.

In conclusione, pare evidente che la normativa applicata nel caso di specie rappresenti “un formidabile ostacolo all’esercizio effettivo della libertà di religione”⁴⁷. In questo contesto, numerosi spazi di preghiera,

⁴² N. MARCHEI, *Ordine pubblico e sicurezza: il caso dei luoghi di culto*, in *Coscienza e Libertà*, numero 67 del 2024, p. 171.

⁴³ N. PIGNATELLI, *La dimensione*, cit., p.35.

⁴⁴ T.A.R. Lombardia-Milano, sent. n. 2212 del 2020, cit., par. 11.4: “non risulta, difatti, assorbibile una dimensione meramente sopra individuale della libertà in esame ma, come emerge dalle considerazioni esposte (che seguono l’incidente assiologico della previsione dell’articolo 2 della Costituzione ove le libertà riguardano sia il singolo in quanto tale che nella sua partecipazione alle formazioni sociali), si è, piuttosto, dinanzi ad un interesse plurisoggettivo imputabile ai singoli individui che in un credo si riconoscono”. In questa prospettiva, è proprio nel governo del territorio che “si identifica il potere di delimitazione dello spazio religioso”.

⁴⁵ G. CASUSCELLI, *A chiare lettere - Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, p. 2.

⁴⁶ Per una riflessione sul ruolo del principio di laicità nelle dinamiche processuali amministrative, vedi M. BIGNAMI, *Principio di laicità e neutralità religiosa: l’esperienza del giudice amministrativo italiano*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴⁷ A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, in *Diritti e Religioni*, n. 2 del 2017, p. 243. A questo si aggiungono altri numerosi limiti, sempre costruiti su esigenze di pianificazione, ma che celano, forse nemmeno troppo velatamente, fini di



riferibili a confessioni minoritarie, “operano in un limbo ai margini della legittimità amministrativa, [...] esposti quotidianamente a rischi di chiusura”⁴⁸.

Cionondimeno, la disposizione non è mai stata sottoposta a un controllo di legittimità costituzionale⁴⁹. Al contrario, l’orientamento interpretativo consolidato sembra in qualche modo legittimarla, giustificando la stretta che compie sui luoghi di culto aperti al pubblico. Di fatto, l’esercizio del culto che comporti un impatto sullo spazio pubblico comune resta ancora fortemente limitato, in assenza di un vero scrutinio circa la ragionevolezza e la necessità della restrizione normativa.



Licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International](#)

controllo e di restrizione (come ad esempio, distanze, strade e parcheggi). Sul punto, vedi **A. AMBROSI**, *Edilizia di culto*, cit., p. 231 e ss.

⁴⁸ A. TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri: l’edilizia di culto oggi*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n. 1 del 2018, p. 1.

⁴⁹ Al contrario, il Consiglio di Stato, sez. IV, 27 ottobre 2011 n. 5778, chiamato a sollevare una questione di legittimità costituzionale, ha ritenuto “che l’art. 52, comma 3-bis della L.R. 12 del 2005 per la sua collocazione e la sua ratio è palesemente volto al controllo di mutamenti di destinazione d’uso suscettibili, per l’afflusso di persone o di utenti, di creare centri di aggregazione (chiese, moschee, centri sociali, ecc.) aventi come destinazione principale o esclusiva l’esercizio del culto religioso o altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico, le quali richiedono la verifica delle dotazioni di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni”.