



Isabella Bolgiani

(ricercatore a tempo determinato in Diritto canonico ed ecclesiastico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Facoltà di Giurisprudenza)

Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre *

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le origini del concetto di attrezzatura religiosa - 3. Le previsioni regionali in materia e la loro successiva evoluzione - 4. Le problematiche aperte - 5. Alcuni risvolti pratici: le innovazioni di evidente impatto urbanistico in assenza di un previo esame ad opera della amministrazione comunale - 6. Osservazioni conclusive e possibili prospettive *de iure condendo*.

1 – Premessa

Agli inizi di quest'anno un importante quotidiano italiano ha riportato la notizia della avvenuta "chiusura per legge" in Lombardia di ventitré luoghi di preghiera evangelici. Il fatto è stato giustamente definito come preoccupante, anche in considerazione del notevole numero di fedeli presenti sul territorio, alimentato dalla crescente immigrazione proveniente da nazioni africane¹. Le motivazioni all'origine di tali provvedimenti, in apparente dissonanza con il principio di laicità dello Stato, vanno ricercate nell'applicazione della *Legge per il governo del territorio della Regione Lombardia* (l.r. n. 12 del 2005² e sue successive modificazioni³).

Quest'ultima ha introdotto, infatti, regole ben precise circa l'individuazione, l'apertura e la pianificazione comunale relativa agli edifici di culto. In particolare, una giusta attenzione è stata rivolta alla classificazione, quali attrezzature di interesse comune per servizi religiosi,

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ C. DEL FRATE, *Chiuse (per legge) 23 Chiese*, in *Corriere della Sera*, 25 gennaio 2013.

² Per una prima analisi di questa fonte si rinvia a AA. VV., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, a cura di A. Mandarano, Giuffrè, Milano, 2007.

³ La l.r. Lombardia n. 12 del 2005 è stata modificata, per quanto riguarda i temi di nostro interesse, in particolare dalla l.r. n. 12 del 2006 e dalla l.r. n. 3 del 2011. Sulla legge in generale, alla luce delle più recenti modifiche, si veda A. FOSSATI, *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2013 e, in particolare, con riferimento al tema dell'edilizia di culto, pp. 139-145.



di determinati immobili, che per le loro particolari caratteristiche, stentano a trovare una chiara collocazione nell'applicazione della normativa urbanistica, alimentando, tra l'altro, un crescente contenzioso amministrativo.

Si tratta di un problema delicato che si origina, per alcuni aspetti, anche da una certa diffidenza delle amministrazioni comunali nel concedere spazi adeguati per la realizzazione di questi edifici, ma che spesso determina, proprio per la mancanza di luoghi formalmente destinati al culto, in Lombardia così come in molte altre Regioni italiane, l'assunzione da parte delle confessioni religiose acattoliche di comportamenti in contrasto con la disciplina urbanistica, con conseguente intervento delle pubbliche autorità ed al contempo inevitabile indebolimento del "senso di dignità" dei rispettivi fedeli⁴.

Ci si trova cioè di fronte ad una sorta di braccio di ferro, ben noto agli studiosi delle nostre discipline⁵: da un lato, garantire agli appartenenti di qualsivoglia confessione religiosa, presenti su un dato territorio, il pieno esercizio del culto in luoghi a ciò deputati; dall'altro, il rispetto delle disposizioni in materia urbanistica che nascono dalla necessità di tutelare

⁴ In questo senso, si veda **R. MAZZOLA**, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, in **AA. VV.**, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, a cura di V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 196-197.

⁵ Sul tema in generale dell'edilizia di culto, si rinvia *ex multis* a: **G. CASUSCELLI**, *Edifici ed edilizia di culto*, Giuffrè, Milano, 1979; **V. TOZZI**, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990; **L. ZANNOTTI**, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Giuffrè, Milano, 1990; **AA. VV.**, *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, a cura di C. Minelli, Vita e Pensiero, Milano, 1995; **F. ZANCHINI DI CASTIGLIOCHIO**, voce *Edifici di culto*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1996, p. 1 ss.; **V. TOZZI**, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, in **AA. VV.**, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 335 ss.; **AA. VV.**, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. PERSANO, Vita e Pensiero, Milano, 2008; **G. D'ANGELO**, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d'insieme*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2008, pp. 737-759; **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010, p. 3 ss.; ed *ivi*, inoltre: **V. MARANO**, *Regime proprietario e limiti di utilizzazione degli edifici di culto*, p. 93 ss.; nonché **V. TOZZI**, *Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa*, p. 27 ss. e **L. ZANNOTTI**, *I luoghi della convivenza religiosa e del pluralismo culturale*, p. 75 ss.; **P. CAVANA**, *Lo spazio fisico della vita religiosa (i luoghi di culto)*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, cit., pp. 209-225; **N. MARCHEI**, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, in **AA. VV.**, *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in un regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. Domianello, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 171-183.



“altre” esigenze delle comunità, quali la sicurezza dei luoghi o l’ordine pubblico.

Questa condizione sta assumendo oggi toni decisamente accesi, riguardando prevalentemente i luoghi di culto islamici⁶, ma arrivando a coinvolgere – e il caso menzionato in apertura ne è un chiaro indice – tutte le confessioni religiose. È evidente infatti che, se fino alla metà del secolo scorso, tali questioni potevano venire essenzialmente ricondotte alla realizzazione degli edifici di culto cattolici nei c.d. nuovi insediamenti⁷, oggi è proprio il crescente pluralismo confessionale che caratterizza il nostro ordinamento a moltiplicare tali problematiche⁸.

Senza entrare nel merito del dibattito circa l’individuazione dei soggetti legittimati a beneficiare di tali disposizioni, che hanno animato la dottrina e determinato in due occasioni l’intervento della Corte Costituzionale⁹ (per il quale pare utile rinviare ad altre sedi¹⁰), quello che qui interessa analizzare è un diverso profilo della questione: ci si intende cioè domandare quali riflessi possano determinare, ai fini della risoluzione delle problematiche sopra citate, le diverse e possibili definizioni del

⁶ Sul tema, più in generale, si segnala il recente parere “Luoghi di culto islamici” del Comitato per l’Islam Italiano del 27 gennaio 2011.

⁷ Sul punto, si veda in dottrina **R. COSTA**, *Gli edifici per il culto nei piani regolatori comunali*, in *Urbanistica*, 1955, p. 17 ss.

⁸ Al riguardo, cfr. **R. MAZZOLA**, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, cit., p. 192, il quale ha sottolineato come “il livello di diffusione ed il grado di qualità degli edifici destinati al culto”, soprattutto delle confessioni di minoranza, costituiscono un “importante barometro per valutare la capacità politica di un sistema di governare le complesse dinamiche presenti nelle società culturalmente e religiosamente pluralistiche”.

⁹ Ci si riferisce in particolare all’art. 1 della l.r. Abruzzo n. 29 del 16 marzo 1988, concernente la “Disciplina urbanistica dei servizi religiosi”, oggetto di parziale pronuncia di illegittimità da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 195 del 27 aprile 1993); ed all’art. 1, della l.r. Lombardia 9 maggio 1992, n. 20 (ora abrogata e sostituita dalla l.r. n. 12 dell’11 marzo 2005), dichiarato parzialmente incostituzionale dalla sentenza n. 346 dell’8 luglio 2002.

¹⁰ Per una disamina di tali pronunce si rinvia a **R. ACCIAI**, *La sentenza n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in tema di finanziamenti all’edilizia di culto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pp. 2151 ss.; **P. COLELLA**, *Un passo avanti a garanzia dell’eguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, I, 1, c. 100 ss.; nonché **G. GUZZETTA**, *Non è l’«eguale libertà» a legittimare l’accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2624 ss.; più di recente, **G. D’ANGELO**, *Pronunce recenti in materia di edifici ed edilizia di culto: uno sguardo d’insieme*, cit., p. 743 ss.; **R. MAZZOLA**, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, cit., in particolare pp. 198-199.



concetto di attrezzatura religiosa oggi vigenti nella legislazione urbanistica regionale e, segnatamente, quali conseguenze esse determinino nel “quotidiano del diritto ecclesiastico”.

Prima di affrontare tali questioni, occorre tuttavia tracciare alcune sottolineature. Attraverso tale indagine non si intende attribuire alla nozione di attrezzature religiose il valore di “unico” strumento utile a garantire, nella legislazione regionale in materia di edilizia di culto, l’esatta attuazione dei principi costituzionali attinenti al fenomeno religioso. Questi ultimi, come noto, tendono infatti a “fare sistema”, concorrendo a costruire un mosaico in cui ogni tassello contribuisce alla realizzazione di uno Stato laico nel senso chiarito dalla Corte costituzionale¹¹. Ne consegue che qualsivoglia loro violazione da parte del legislatore si traduce inevitabilmente in un grave *vulnus* per il nostro attuale modello di Stato, concretizzandosi in una lesione del principio supremo di laicità. Quello che preme evidenziare è pertanto uno dei possibili percorsi attuabili ai fini di una migliore applicazione della normativa in oggetto.

2 - Le origini del concetto di attrezzatura religiosa

Perché queste considerazioni non rimangano eccessivamente teoriche occorre dunque entrare nel merito della questione, offrendo un breve *excursus* storico relativo all’evoluzione delle disposizioni normative di riferimento in ordine ai temi in esame¹².

¹¹ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 203/1989. Quanto ai numerosi studi condotti negli anni sul tema, ci si limita ad elencare, senza pretesa di completezza, alcuni tra i più significativi: **C. CARDIA**, voce *Stato laico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 874 ss.; **AA.VV.**, *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell’esperienza giuridica contemporanea*, a cura di G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 1993; **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999; **C. MIRABELLI**, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2, 2001, p. 331 ss.; **O. FUMAGALLI CARULLI**, “A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio”. *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, Milano, 2006.

¹² Sul tema specifico dei rapporti tra edilizia di culto ed urbanistica, si rinvia ad **AA.VV.**, *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, Atti del Convegno di Studio, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, 16-17 settembre 1980, a cura degli Uffici Amministrativi delle Diocesi Lombarde, Giuffrè, Milano, 1982 e in particolare, *ivi*, **A.L. COLOMBO**, *Le attrezzature di culto e di religione e la loro collocazione nel diritto urbanistico*, p. 107 ss.; inoltre, **V. TOZZI**, voce *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Utet, Torino, 1990, p. 385 ss.; **A. ROCCELLA**, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in *Rivista giuridica di*



La nozione di “attrezzature di interesse comune” destinate a “servizi religiosi” – o più brevemente: di “attrezzature religiose” – si può collocare nella seconda metà degli anni Sessanta, allorché la legge n. 765 del 1967 (c.d. legge ponte) introduce l’obbligo per i Comuni di rispettare in sede di pianificazione urbanistica “limiti inderogabili di densità, altezza, distanza tra i fabbricati ed i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive” (art. 17).

Si impone così nel nostro ordinamento il fondamentale concetto di “standard urbanistici”, che travolge definitivamente il regime sino ad allora vigente basato sulla libera definizione nei piani regolatori generali, da parte di ogni Comune, delle proprie necessità infrastrutturali. In attuazione di tale legge ponte, il decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 1444 del 1968 fissa infatti una dotazione minima inderogabile di aree per abitante da destinare a “spazi pubblici” o riservati alle “attività collettive”, stabilendo che tale quantità complessiva – pari a 18 mq. per abitante – debba venire ripartita in quattro categorie di servizi¹³. Tra queste categorie si collocano anche le sopra menzionate “attrezzature di interesse comune”, individuate come “religiose [il corsivo è mio], culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi, ed altre” (art. 3).

Nasce così il concetto di attrezzature religiose che, in mancanza di un’espressa indicazione a livello centrale circa la loro misura specifica e – prima ancora – definizione, è lasciato in una fase attuativa iniziale alla libera determinazione delle amministrazioni comunali¹⁴ (nel rispetto, ovviamente, degli standard minimi generali indicati per le attrezzature di interesse comune). Solo con la progressiva attuazione del percorso di regionalizzazione previsto dalla Costituzione, infatti, allorché l’art. 9 del D.P.R. n. 8 del 1972 (c.d. prima regionalizzazione) dispone che lo Stato stabilisca, tra gli altri, “gli standard urbanistici ed edilizi”, quali “minimi o massimi inderogabili ai fini della formazione dei piani urbanistici”, i legislatori regionali avviano un percorso di definizione degli stessi,

urbanistica, 10, 1994, p. 536 ss.; e più di recente ID., *La legislazione regionale*, in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 79 ss.

¹³ Ovvero in: a) aree per l’istruzione; b) aree per attrezzature di interesse comune; c) aree per spazi attrezzati a parco, per lo sport o il gioco; d) aree per i parcheggi. Più in generale, per una disamina del concetto di standard urbanistici nella legislazione vigente, si rinvia a F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2012, pp. 39-48.

¹⁴ Sul punto, L. ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, cit., pp. 70-71.



ritenendo sia riconosciuta loro “la facoltà di aumentare quelli minimi e diminuire quelli massimi”¹⁵. Una procedura che si è ulteriormente sviluppata in seguito all’emanazione del successivo d.p.r. n. 616 del 1977¹⁶ e che viene infine ulteriormente rafforzata dalle novità introdotte dalla c.d. terza regionalizzazione: ultimo snodo di un percorso, che a partire dalla legge n. 59 del 1997 e passando attraverso i relativi decreti di attuazione, giunge al “massimo grado di federalismo possibile a Costituzione invariata”¹⁷.

Senza entrare nel dettaglio di questo articolato *corpus* normativo¹⁸, tuttora vigente nelle sue linee portanti anche in seguito alla avvenuta riforma del Titolo V della Costituzione¹⁹, quello che qui interessa

¹⁵ In questo senso, **A. ROCCELLA**, *Esigenze religiose e pianificazione urbanistica*, cit., p. 53 il quale ritiene che la funzione di “indirizzo e coordinamento” riconosciuta allo Stato dal d.p.r. n. 8 del 1972 serva appunto a coordinare “e non ad escludere l’autorità regionale”.

¹⁶ L’edilizia di culto appartiene infatti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni in materia urbanistica, comprendente – secondo quanto stabilito dal d.p.r. n. 616 del 1977 – i “lavori pubblici di interesse regionale”. In dottrina, in generale, con riferimento alla prima regionalizzazione (d.p.r. 14 gennaio 1972), si veda **AA. VV.**, *Stato e regioni. Il trasferimento delle funzioni amministrative*, a cura di L. Galanteria, Utet, Torino, 1976; con riferimento al d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, si veda invece **AA. VV.**, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, a cura di A. Barbera, F. Bassanini, Il Mulino, Bologna, 1978.

¹⁷ **V. CERULLI IRELLI**, *Il nuovo assetto dell’amministrazione*, relazione presentata al Convegno di studi “L’attuazione del Titolo V della Costituzione” (Varenna, 16-18 settembre 2004), consultabile sul sito www.federalismi.it.

¹⁸ Per una ricostruzione dell’evoluzione della legislazione regionale relativa all’edilizia di culto, si rinvia a **G. CASUSCELLI**, *Fonti di produzione e competenze legislative in tema di edilizia di culto: annotazioni problematiche*, in **AA. VV.**, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Atti del II Convegno Nazionale di Diritto ecclesiastico, Siena, 27-29 novembre 1980, Giuffrè, Milano 1981, p. 1187 ss.; **V. TOZZI**, *La disciplina regionale dell’edilizia di culto*, in **AA. VV.**, *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Atti del Convegno di Studi, Bologna, 14-15 maggio 1993, a cura di R. Botta, Giuffrè, Milano, 1994, p. 27 ss.; nonché, dopo la riforma costituzionale del 2001, **A. ROCCELLA**, *La legislazione regionale*, cit., p. 79 ss.

¹⁹ Sul tema, si veda **F. SALVIA**, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 21 ss., il quale richiama i termini della questione relativa al passaggio dall’originario testo dell’art. 117 della Costituzione, che includeva espressamente l’“urbanistica” nell’elenco delle materie di competenza legislativa concorrente, alla nuova formulazione: “governo del territorio”, contenuta nell’art. 117, comma 3. L’A. rileva come, in primo momento, si fosse ipotizzata la “frantumazione della originaria materia urbanistica in due sub-materie”: ovvero “governo del territorio”, appartenente alla competenza concorrente, e “urbanistica”, riconducibile alla competenza esclusiva regionale residuale (e concernente “i piani di livello comunale e il regime del controllo edilizio”). Tale interpretazione – precisa l’A. – non è però prevalsa, cosicché l’espressione “governo del territorio” viene intesa come riferita ad un’unica materia concorrente, “avente al suo interno oggetti diversi” (Corte



sottolineare è anzitutto come nello stabilire tale *standard* i legislatori regionali abbiano necessariamente dovuto affrontare il tema connesso relativo alla definizione della nozione di attrezzature religiose, di cui – come si è già detto – il legislatore statale non ha offerto alcuna specificazione.

Per il momento, basti ricordare come tale concetto venga di regola inteso dalla normativa regionale in senso piuttosto ampio ed articolato, rispetto alla formula più stringata di “chiese ed altri edifici religiosi”, generalmente utilizzata per individuare tali immobili tra le opere di urbanizzazione secondaria²⁰. Anzi, è proprio a livello regionale, che viene definitivamente chiarito come questi due concetti in realtà coincidano.

Per lungo tempo, infatti, è stato oggetto di dibattito se la nozione di opere di urbanizzazione secondaria, riferita agli edifici di culto, fosse più ristretta di quello di attrezzature religiose. Secondo una parte della dottrina la prima qualifica doveva infatti essere limitata all’edificio di culto in senso stretto e alle strutture finalizzate “in modo diretto” al servizio religioso²¹. Le leggi regionali in parola hanno invece superato tale interpretazione stabilendo la piena identificazione tra i due concetti in esame²².

3 - Le previsioni regionali in materia e la loro successiva evoluzione

Guardando ora alla legislazione regionale di questi primi anni – le cui definizioni si sono tuttavia mantenute, come anticipato, tendenzialmente inalterate sino ad oggi – sono qualificati come “attrezzature religiose” quegli edifici destinati ad attività funzionali all’espletamento del servizio religioso. In particolare, per la Chiesa cattolica il concetto di attrezzatura religiosa si riconduce normalmente a quello di centro parrocchiale: esso comprende cioè l’edificio di culto e le sue strette pertinenze (ove si

costituzionale, sentenze n. 303 e 362 del 2003, n. 196 del 2004).

²⁰ Cfr. in questo senso, l’art. 4, comma 2, lett. c) della legge n. 847 del 1964, così come modificato dall’art. 44 della legge n. 865 del 1971 (ed ora confermato dall’art. 16, comma 8 del d.p.r. n. 380 del 2001, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

²¹ Cfr. L. AQUARONE, *Pianificazione e standard. Lo standard urbanistico religioso*, in *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, cit., pp. 57-62, secondo cui tra *standard* ed opere di urbanizzazione esiste “un rapporto di genere a specie”.

²² In questo senso, cfr. A.G. CHIZZONITI, *Luci ed ombre della legislazione regionale*, in *Norme per la realizzazione degli edifici di culto*, *Supplemento a Ex Lege*, 3/1999, p. 29.



svolgono cioè le attività liturgiche, di predicazione, apostolato e catechesi), ma anche gli immobili ove hanno luogo le attività educative e ricreative²³.

Naturalmente ogni Regione ha adottato una propria particolare formulazione del concetto di attrezzature religiose, ma spesso tali definizioni risultano simili, oltre che per quell'effetto "fotocopia" tipico della legislazione ecclesiastica regionale, anche perché legate ad un modello ispiratore di chiara matrice cattolica²⁴. Analizziamo, dunque, i casi che ci appaiono maggiormente significativi.

In particolare, la prima Regione a dettare disposizioni in materia risulta l'Emilia-Romagna, che ha stabilito sul punto – adottando una definizione alquanto ampia – come per attrezzature religiose si intendano "gli edifici di culto e le opere parrocchiali, gli istituti religiosi educativi ed assistenziali per bambini ed anziani, le attrezzature per attività culturali, ricreative e sportive"²⁵. Una formula che - ribadita in seguito dalla delibera regionale n. 849 del 1998 e tuttora vigente - è stata successivamente ripresa quasi alla lettera dalla Regione Umbria²⁶.

In ogni caso, la definizione di attrezzature religiose in assoluto più equilibrata - ed anche "imitata" sino ad oggi – risulta, secondo la dottrina

²³ Oggi, alla luce della legge n. 206 del 2003, si potrebbe utilizzare direttamente il termine: "oratori".

²⁴ Su questi temi, si veda **F. GRIENTI**, *L'edilizia di culto: le normative regionali*, in *L'amico del clero*, 1993, pp. 177-190; e inoltre, **A.L. COLOMBO**, *Le attrezzature di culto e di religione e la loro collocazione nel diritto urbanistico*, in *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico*, cit., p. 116 ss., il quale rileva come "non sia ipotizzabile separare concettualmente nei centri parrocchiali, dalle attività di religione o di culto, le attività assistenziali, culturali, ricreative e simili, che rispetto alla prima risultano strettamente integrate e complementari", secondo una sorta di rinvio implicito da parte dell'ordinamento italiano a quello canonico. La Chiesa cattolica – prosegue l'A. – ritiene infatti attività religiosa non solo quella che si svolge all'interno dell'edificio sacro, ma "ogni altra attività finalizzata al raggiungimento dei fini propri della Chiesa" (p. 118). Su questo stesso tema, **L. AQUARONE**, *Pianificazione e standard. Lo standard urbanistico religioso*, cit., p. 73, il quale sottolinea come rientrino nelle attrezzature religiose, oltre agli edifici specificamente destinati al culto, tutte le altre strutture che, "nel solco della tradizione ma anche secondo nuovi modelli di attività (...) si ritengono razionalmente complementari all'attività di culto e pastorale".

²⁵ Cfr. Delibera del Consiglio regionale n. 1706 del 26 luglio 1978, poi modificata dalla Delibera n. 849 del 4 marzo 1998 che tuttavia sul punto, riprendendo alla lettera il testo precedente, qualifica come attrezzature religiose: "gli edifici di culto e le opere parrocchiali, gli istituti religiosi educativi ed assistenziali per bambini e anziani, le attrezzature per attività culturali, ricreative e sportive" (n. 2.1).

²⁶ Cfr. Decreto del Presidente della Regione Umbria n. 719 del 24 dicembre 1986, poi confermato, quanto alla definizione di attrezzature religiose, dal successivo Decreto n. 373 del 14 luglio 1998.



prevalente²⁷, quella contenuta nella l.r. Liguria n. 4 del 1985. L'articolo 2, comma 1 di tale legge distingue infatti chiaramente tre diverse tipologie di immobili: a) quelli destinati al culto anche se articolati in più edifici; b) quelli destinati all'abitazione dei ministri di culto e del personale di servizio; c) e quelli adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali e ricreative che non abbiano fini di lucro²⁸.

Questa classificazione legislativa è stata ripresa da alcuni legislatori regionali quasi alla lettera e da altri invece in termini comunque simili. Tra questi ultimi si ricordano le previsioni – ancora vigenti – in Lazio e Puglia²⁹. Tra i primi casi si può citare: la l.r. Basilicata n. 9 del 1987 (art. 2, comma 1)³⁰ e la l.r. Abruzzo n. 29 del 1988 (art. 2, comma 1)³¹.

Il testo adottato dalla Liguria è stato inoltre recepito, sia pure con alcuni aggiustamenti, dal legislatore calabro e lombardo. A questo proposito, va precisato tuttavia come tanto la legge calabra (l.r. n. 21 del 1990, art. 4) quanto quella lombarda (l.r. n. 20 del 1992, art. 2) siano state oggetto sul punto di successivi interventi legislativi. La prima infatti è stata modificata dall'art. 2 della l.r. n. 2 del 1995³². Quanto alla legge

²⁷ In questo senso, per tutti, cfr. **A.G. CHIZZONITI**, *Luci ed ombre della legislazione regionale*, cit., p. 28.

²⁸ Sul tema, si veda **A. ROCCELLA**, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, cit., pp. 55-57, il quale sottolinea come tale definizione molto analitica sia "ineccepibile anche nel merito": la prima categoria di immobili rappresenta infatti il nucleo essenziale delle attrezzature religiose; la seconda, invece, viene ripresa – precisa l'A. - dalla legislazione statale sulla riparazione degli edifici di culto danneggiati o distrutti dagli eventi bellici e dalla legge n. 168 del 1962, relativa ai finanziamenti statali ordinari per gli edifici di culto; mentre la terza categoria è una esplicitazione del concetto di immobili adibiti ad uso del ministero pastorale, contenuta nelle previsioni legislative suddette (p. 57).

²⁹ Cfr. – rispettivamente – l.r. Lazio n. 27 del 1990 (art. 2); e l.r. Puglia n. 4 del 1994 (art. 1).

³⁰ Art. 2, comma 1: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, secondo comma lettera b) del DM 2/4/1968 n. 1444, sono classificate attrezzature di interesse comune di tipo religioso: a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici; b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri di culto e del personale di servizio; c) gli immobili adibiti, all'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative, di ristoro, che non abbiano fini di lucro".

³¹ Art. 2, comma 1: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, 2° comma lett. b) del decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 2 aprile 1968, sono attrezzature di interesse comune di tipo religioso: a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici; b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri di culto; c) gli immobili adibiti nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali e ricreative, che non abbiano fini di lucro".

³² Tale norma prevede infatti che l'art. 4 della l.r. n. 21 del 1990, venga modificato in questi termini ovvero "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 secondo comma, lettera b, del decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 2 aprile 1968 e ai fini dell'applicazione della



lombarda, essa è stata abrogata dalla l.r. n. 12 del 2005, in tema di governo del territorio, che - all'art. 71, comma 1, lett. c *bis*) - ha introdotto una definizione del tutto nuova di attrezzature religiose, di cui si dirà più ampiamente in seguito³³.

Da segnalare è infine l'impostazione - alquanto restrittiva - scelta dal legislatore veneto (l.r. n. 44 del 1987, art. 1), il quale attualmente dispone che "nella categoria di opere concernenti le chiese e gli altri edifici religiosi" debbano venire compresi "gli edifici per il culto e quelli per lo svolgimento di attività senza scopo di lucro, funzionalmente connessi alla pratica del culto" (comma 3). La scelta veneta viene poi seguita alla lettera anche dalla Regione Marche³⁴, mentre il Piemonte adotta la definizione estremamente sintetica, secondo cui sono attrezzature religiose "gli edifici di culto e le pertinenze funzionali all'esercizio del culto stesso" (art. 2, l.r. n. 15 del 1989).

Da quanto rilevato emerge dunque come i legislatori regionali, nell'affrontare il tema in esame, abbiano tendenzialmente adottato tre modelli principali (emiliano-romagnolo, ligure e veneto)³⁵, offrendo un concetto di servizi religiosi dalle diverse sfumature. Ciò che accomuna tutte queste fattispecie - a prescindere dalle diverse appartenenze confessionali - appare, in ogni caso, la destinazione di tali edifici all'esercizio del culto ed alle attività ad esso "funzionali".

4 - Le problematiche aperte

Proprio le caratteristiche, appena menzionate, del concetto di "attrezzatura religiosa", oggi vigente, rendono in realtà difficile, a fronte del crescente pluralismo confessionale che caratterizza il nostro ordinamento, l'esatta individuazione delle fattispecie che possono essere fatte rientrare in tale nozione nel singolo caso concreto.

presente legge sono attrezzature di interesse comune per servizi religiosi: a) gli immobili destinati al culto, anche se articolati in più edifici; b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri di culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa e del clero; c) gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative, di accoglienza e di ristoro che non abbiano fini di lucro".

³³ Si veda più diffusamente il paragrafo seguente.

³⁴ Cfr. la l.r. Marche n. 12 del 1992 (art. 1).

³⁵ In questo senso, si veda **A.G. CHIZZONITI**, *Luci ed ombre della legislazione regionale*, cit., pp. 27-29.



Non ci si riferisce solo agli immobili destinati all'esercizio del culto – tema quest'ultimo per il quale sarebbe opportuno il rimando agli ordinamenti confessionali di volta in volta interessati, sebbene non vada comunque esclusa la possibilità di un controllo sulla effettività di tale destinazione³⁶ – ma anche alla nozione di luoghi adibiti – secondo la definizione maggiormente diffusa sopra richiamata³⁷ – nell'esercizio del “ministero pastorale” alle varie attività ad esso connesse. Tale espressione di chiara ispirazione cattolica³⁸ non si presta, infatti, a facili assonanze per quanto riguarda gli altri culti, così come altri profili delle definizioni sopra menzionate. Si pensi – ad esempio – al buddhismo ed alla diffusione sul territorio, accanto ai templi veri e propri, di vari centri ed associazioni aventi tra le proprie finalità “la pratica, la preservazione e la corretta diffusione dell'insegnamento spirituale del Buddha storico”³⁹, ma anche di una serie di luoghi di proprietà privata ove possono lecitamente svolgersi riti e cerimonie religiose secondo i dettami del rispettivo credo⁴⁰.

Uno tra i nodi più delicati da sciogliere – anche per il considerevole numero di fedeli coinvolti – appare poi sicuramente quello dei luoghi di culto da destinare ai fedeli islamici⁴¹. Sul punto, infatti, occorre appena

³⁶ Per una più ampia disamina di questa problematica, si rinvia ad **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, cit., p. 7 ss.

³⁷ Si veda il paragrafo precedente.

³⁸ Una valutazione che appare senza dubbio confermata anche guardando al momento di emanazione di tale normativa, ovvero i primi anni Ottanta, sebbene – come anticipato – tale nozione sia stata riprodotta con “effetto fotocopia” anche in momenti successivi e cioè quando lo sviluppo del pluralismo confessionale del nostro ordinamento avrebbe suggerito una maggiore attenzione nella formulazione di queste norme.

³⁹ Questi riferimenti sono stati tratti dal sito dell'Unione Buddhista Italiana (www.buddhismo.it).

⁴⁰ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 17 settembre 2009, n. 4665. Nel caso di specie, un Testimone di Geova (resistente), organizzava ogni domenica in casa e nel proprio giardino “funzioni religiose” in lingua orientale, alle quali partecipavano numerose persone. Tale pratica veniva ritenuta dal vicino di casa (ricorrente) un disturbo per la propria famiglia “costretta ad assistere a riti di una religione estranea alle loro convinzioni religiose”. Il giudice adito – respingendo l'istanza – affermava invece la riconducibilità di tali avvenimenti “al libero esercizio delle molteplici attività umane” che si possono svolgere nella propria residenza, comprese dunque anche “riunioni di adepti della disciplina spirituale fondata da Buddha”, così come lo svolgimento “di pratiche di culto”.

⁴¹ Per un ulteriore approfondimento su questo tema, si veda il già richiamato Parere sui “Luoghi di culto islamici” del Comitato per l'Islam Italiano. Più in generale, in dottrina si veda: **R. BOTTA**, *Diritto alla moschea tra intesa islamica e legislazione regionale sull'edilizia di culto*, in **AA. VV.**, *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 109-130; e ancora **G. MACRÌ**,



ricordare come all'interno della "categoria moschea" l'islam conosca "un certo numero di differenziazioni"⁴², che talvolta non vengono adeguatamente "messe a fuoco" dalle autorità statali e locali. Una prima categoria è rappresentata dai c.d. centri islamici, cioè "quei luoghi di dimensioni significative, che svolgono, oltre alla funzione della preghiera e del culto, un certo numero di funzioni di carattere sociale e culturale"⁴³. Essi si trovano di solito nelle città più popolate. Tali centri islamici possono coincidere - e di fatto coincidono, almeno in Italia⁴⁴ - con le moschee vere e proprie, cioè luoghi di culto costruiti con i segni visibili della cupola e del minareto (in arabo: *masjid*). Essi sono considerati indicativi di una sorta di appropriazione simbolica del territorio e come tale la loro presenza è sempre più spesso oggetto di dibattito da parte dell'opinione pubblica, della dottrina e nelle sedi istituzionali⁴⁵. Le moschee, infatti, non costituiscono "semplicemente un luogo religioso, ma una realtà multivalente (religiosa, culturale, sociale, politica, ecc.)"⁴⁶.

Un'altra categoria di edifici è costituita dalle c.d. sale di preghiera (in arabo: *musalla*), ovvero i luoghi di culto islamici più numerosi in assoluto sul territorio nazionale⁴⁷. Esse sono caratterizzate da una sala con una nicchia nel muro orientata verso la Mecca di fronte alla quale i fedeli si prostrano in preghiera, ma anche dalla presenza di locali accessori per lo svolgimento di attività culturali, sociali e religiose collaterali. Tali luoghi

Islam e questione delle moschee (brevi riflessioni), in **AA. VV.**, *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, a cura di N. Fiorita e D. Loprieno, University Press, Firenze, 2009, p. 213 ss.

⁴² **S. ALLIEVI**, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche, tra "fiction" e realtà*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010, p. 151. Sul tema si veda inoltre, cfr. **R. MAZZOLA**, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, cit., p. 207, il quale sottolinea come la moschea modifichi "il modo tradizionale di concepire lo spazio sacro", per la pluralità di funzioni che essa è chiamata ad assolvere (religiose, culturali, etc.).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ È il caso di Roma, Milano e Catania.

⁴⁵ In questo senso, si veda per tutti **G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2009.

⁴⁶ **K. SAMIR**, *Note sulla moschea*, in *La Civiltà Cattolica*, 2001, pp. 599-603, il quale precisa come la moschea sia il "luogo dove la comunità si raduna per esaminare tutto ciò che la riguarda: questioni sociali, culturali, politiche, come anche per pregare".

⁴⁷ Esse secondo un recente studio dell'Università di Padova sono circa ottocento: **S. ALLEVI**, *La Guerra delle Moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Padova, 2010, pp. 45-46.



modificano, dunque, “il modo tradizionale di concepire lo spazio sacro”⁴⁸, per la pluralità di compiti che sono chiamati ad assolvere.

Proprio il pluralismo “funzionale” di questi spazi anima, da tempo, il dibattito in giurisprudenza ai fini del loro inquadramento o meno nell’ambito delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi⁴⁹. In particolare, una scelta significativa, per porre rimedio a tali problematiche, è stata adottata – come anticipato – dal legislatore lombardo, il quale nel 2011 ha integrato l’art. 71 della propria legge per il governo del territorio (l.r. n. 12 del 2005)⁵⁰, aggiungendo - al comma 1 - la lettera c *bis*), secondo cui sono da considerarsi attrezzature religiose anche:

“gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all’esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali”⁵¹.

Risultano così espressamente comprese tra gli immobili qualificabili come attrezzature religiose anche quelle particolari categorie di edifici che generalmente vengono etichettati quali “sedi di associazioni o comunità di persone”: luoghi in cui, secondo la tradizione islamica, la pratica del culto rappresenta in realtà solo uno degli aspetti che concorrono a definire il ventaglio di attività che ivi si svolgono⁵², con conseguente difficoltà da parte delle amministrazioni locali nel classificare tali strutture. La soluzione lombarda risulta dunque rivolta a fare chiarezza, senza tuttavia riuscire ad azzerare il problema. Se da un lato, infatti, la finalità religiosa di tali associazioni va evidentemente valutata caso per caso, ai fini della qualificazione di tali immobili come attrezzature religiose, dall’altro non si può non rilevare come la pluralità di interessi, a cui i relativi statuti rispondono, renda comunque complessa l’indagine per l’evidente poliedricità delle attività che vengono svolte in tali luoghi.

Ci si trova dunque ad affrontare un caso in cui, anche a fronte di un intervento chiarificatore del legislatore regionale, rimane comunque indispensabile un’applicazione “virtuosa”, da parte delle amministrazioni

⁴⁸ R. MAZZOLA, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, cit., p. 207

⁴⁹ Sul punto, si veda più diffusamente il prossimo paragrafo.

⁵⁰ Per un primo ampio commento a questa legge, si rinvia ad A. ROCCELLA, *L’edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2006, p. 115 ss.

⁵¹ Tale disposizione è stata inserita dall’art. 12, comma 1, lett. m), della l.r. n. 3 del 2011.

⁵² K. SAMIR, *Note sulla moschea*, in *La Civiltà Cattolica*, 3618 (2011), pp. 599-603.



comunali, di tale normativa e cioè attenta a garantire un'adeguata tutela delle esigenze religiose della collettività, nel pieno rispetto del pluralismo confessionale che caratterizza l'ordinamento italiano⁵³. A titolo di esempio, basti appena ricordare come, in tema d'individuazione dei destinatari delle disposizioni in materia di edilizia di culto, anche laddove il legislatore non ha inteso introdurre alcuna differenziazione esplicita, sia in alcuni casi l'applicazione in sede locale a determinare effetti discriminatori. Ci si riferisce, in particolare, all'interpretazione restrittiva dell'espressione – frequentemente utilizzata dalla legislazione regionale – confessioni religiose “organizzate ai sensi degli artt. 7 ed 8 della Costituzione”. Una formula che, sebbene come più volte affermato dalla giurisprudenza debba intendersi riferita all'intero contenuto dell'art. 8, di fatto viene spesso interpretata dalle amministrazioni comunali come un rinvio alle sole confessioni munite di intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3 della Costituzione⁵⁴.

Da ultimo, non si deve dimenticare come il passaggio dal federalismo policentrista⁵⁵, proprio del nostro modello di Stato negli anni a ridosso della riforma costituzionale del 2001, ad un sistema ora caratterizzato, quanto al riparto delle funzioni amministrative, dal principio di sussidiarietà (art. 118, comma 1, Cost.)⁵⁶, abbia senz'altro

⁵³ Al riguardo, cfr. **R. MAZZOLA**, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa. Profili problematici*, cit., p. 206, il quale – condividendo espressamente le considerazioni di altra parte della dottrina (**G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, cit., p. 14) - rileva come occorra prestare, in ogni caso, particolare attenzione a fronte di “prassi amministrative locali” che “dilatino oltre misura la discrezionalità politica di quanti sono chiamati a dare attuazione, per la loro parte, alle libertà costituzionali”.

⁵⁴ Cfr., per tutti, TAR Veneto con sentenza 17 maggio 2007, n. 1498 (consultabile nel data base di OLIR.it).

⁵⁵ Al riguardo, cfr. **G. SORICELLI**, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 1029 ss.

⁵⁶ In dottrina sul principio di sussidiarietà nella sua accezione c.d. verticale, dopo la modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione si veda **V. CERULLI IRELLI**, voce *Sussidiarietà (dir. Amm.)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXV, Roma, 2003, pp. 1-10; **F. BASSANINI**, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 23, 2007, pp. 1-35; e, più in generale, **AA.VV.**, *Casa Borgo Stato. Intorno alla sussidiarietà*, a cura di M. Sirimarco, M.C. Ivaldi, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2011, pp. 9-38. Sul principio di sussidiarietà, con riferimento al rinnovato ruolo dei Comuni in ordine alla soddisfazione delle esigenze religiose dei cittadini, si veda in particolare **A.G. CHIZZONITI**, *Il rapporto tra istituzioni civili e soggetti religiosi collettivi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, cit., p. 105 ss., secondo il quale le avvenute modifiche costituzionali, “spostano il fuoco della



determinato una forte valorizzazione del ruolo svolto dai Comuni con riferimento anche al tema della pianificazione⁵⁷.

Da un sistema in cui i piani regolatori comunali erano “poco più che strumenti di precisazione e specificazione” dei contenuti fissati nei piani “sovra-comunali”, si è infatti ora passati ad un modello in cui è proprio tale livello locale a rappresentare il vero fulcro della funzione di pianificazione⁵⁸. “Sotto il vessillo della sussidiarietà” il Comune viene, dunque, a qualificarsi come “diretto responsabile delle scelte di governo del territorio”⁵⁹, in qualità di soggetto più vicino ai cittadini ed alle loro esigenze non solo materiali, ma – e questo qui interessa – anche spirituali⁶⁰.

Non basta. Anche la partecipazione delle c.d. formazioni sociali (tra cui le confessioni religiose possono venire ricomprese) nello svolgimento delle “attività di interesse generale”, sancita dall’ultimo comma dell’art. 118 della Costituzione (c.d. principio di sussidiarietà orizzontale⁶¹), può

attenzione verso la periferia”. Al riguardo, cfr. inoltre ampiamente **A. LICASTRO**, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010.

⁵⁷ Sul principio di sussidiarietà riferito alla materia urbanistica, si veda per tutti **G.C. MENGOLI**, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 42 ss.

⁵⁸ Così **M. SOLLINI**, *La pianificazione urbanistica regionale allo specchio: profili comparativi sintetici e linee evolutive*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2008, p. 528 ss., il quale sottolinea, tra l’altro, come tale “rovesciamento di prospettiva” sia particolarmente evidente proprio nella summenzionata legge lombarda (n. 12 del 2005), in cui la disciplina dei piani è infatti strutturata “dal basso verso l’alto, lungo l’asse Comune-Provincia-Regione” (nota 52). Sul tema in generale, si veda inoltre **V. COLONNA**, *Nuovo modello di pianificazione e perequazione urbanistica nella legislazione regionale dell’ultimo decennio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2007, p. 78 ss.

⁵⁹ **S. AMOROSINO**, *La pianificazione del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2003, p. 411.

⁶⁰ In particolare, cfr. in merito alla centralità del ruolo svolto dai Comuni in ordine “all’esercizio delle funzioni amministrative in tema di edilizia di culto”, **A. LICASTRO**, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, cit., pp. 21- 24, il quale sottolinea come tale competenza sia legata alla “rilevazione di interessi eminentemente locali, di cui il Comune dovrebbe essere il migliore interprete”. L’A., tuttavia, mette in guardia circa i rischi legati ai casi in cui le amministrazioni locali, rivendicano come legittimo “una sorta di potere discrezionale” in materia.

⁶¹ Sul tema della sussidiarietà orizzontale in generale, si veda **G. ARENA**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’articolo 118 u.c. della Costituzione*, in **AA.VV.**, *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, I, 2005, p. 179 ss.; **P. DURET**, *Sussidiarietà ed autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004; **A. ALBANESE**, *Sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2002, p. 52 ss. Con riferimento specifico alla materia ecclesiastica, si veda invece **AA.VV.**, *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella*



trovare applicazioni insperate con riferimento alla materia in esame. Sta, infatti, progressivamente avendo luogo, secondo una parte della dottrina, un'apertura nel modo di approcciarsi all'urbanistica che riconosce anche ai soggetti privati (sia pure limitatamente) un qualche ruolo nella gestione del governo del territorio⁶², al di fuori delle forme tradizionali di partecipazione⁶³.

Il tema è indubbiamente delicato, né pare questa la sede adatta per tale disamina, ma sembra comunque "esemplificabile" con le cautele del caso, per i profili che qui interessano, richiamando la fattispecie ormai non così infrequente della "concessione in uso" ad altri culti delle chiese dismesse, da parte delle autorità ecclesiastiche, previo accordo con il Comune ed i rappresentanti delle confessioni interessate⁶⁴. Una scelta quest'ultima che costituisce, senz'altro, una risposta significativa proprio con riferimento ad uno dei principali problemi indicati in apertura di questa analisi e cioè quello della mancanza di nuovi spazi per l'esercizio del culto.

nuova organizzazione statale, a cura di M. Parisi, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2003; **AA.VV.**, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con gli enti confessionali*, a cura di G. Cimbalo, J.I.A. Pérez, Giappichelli, Torino, 2005: in particolare, *ivi*, **A. POGGI**, *I soggetti della sussidiarietà orizzontale*, p. 135 ss., e **N. COLAIANNI**, *La sussidiarietà tra pubblici poteri e formazioni sociali religiose*, p. 333 ss.

⁶² Al riguardo, si veda **A. BALDUCCI**, *La produzione dal basso di beni pubblici urbani*, in *Urbanistica*, 123, 2004, pp. 7-16; e più ampiamente, **P. COTTINO**, *Competenze possibili. Sfera pubblica e potenziali sociali nella città*, Jaca Book, Milano, 2009.

⁶³ Per una ricostruzione (anche in una prospettiva storica) degli istituti caratterizzanti la partecipazione dei soggetti privati nel diritto urbanistico, si veda per tutti **G.C. MENGOLI**, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 23 ss. In merito ad alcuni profili problematici più recenti, cfr. inoltre **A. SIMONATI**, *La partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2012, pp. 321-342. Sul tema da ultimo, si veda TAR Lombardia, Sezione II, sentenza 4 gennaio 2013, n. 21 (consultabile nel *data base* di *OLIR.it*). Nel caso di specie, il Tribunale adito ha ritenuto che la mancata comunicazione del preavviso del rigetto della richiesta di cambio di destinazione d'uso (di spazi destinati a palestra in "centro culturale"), integri una violazione dell'art. 10 *bis* della legge n. 241 del 1992, in quanto scopo di tale preavviso è quello di "garantire un apporto in funzione collaborativa" da parte dell'interessato (U.C.I.V. - Unione Comunità Islamica Valtellinese) nel procedimento amministrativo.

⁶⁴ Con riferimento, più in generale, al tema "del riuso sociale degli spazi", come effetto della applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale in materia urbanistica, si rinvia a **P. COTTINO**, **P. ZAPPETELLA**, *Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi*, Cittalia, Roma, 2009. Sull'utilizzo delle chiese dismesse e sulla possibile concessione in uso ad altre confessioni si rinvia, invece, a **P. CAVANA**, *Episcopati nazionali, chiese dismesse e nuove destinazioni d'uso*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010, p. 49 ss.



5 - Alcuni risvolti pratici: le innovazioni di evidente impatto urbanistico in assenza di un previo esame ad opera della amministrazione comunale

Se quella lombarda dunque può apparire una prima risposta ad una serie di difficoltà legate alla applicazione della normativa in esame, occorre tuttavia rilevare come quanto fin qui esaminato presenti un ulteriore risvolto problematico, che è poi il motivo alla base dei provvedimenti di chiusura degli edifici di culto evangelici richiamati in apertura.

Posta, infatti, la già chiarita equiparazione tra il concetto di attrezzature religiose e quello di opere di urbanizzazione secondaria – o meglio: la riconducibilità sotto il profilo urbanistico del concetto di edifici di culto, quali opere di urbanizzazione secondaria, a quello di attrezzature religiose – la difficoltà di inquadrare determinate fattispecie nella nozione suddetta implica questioni dai risvolti pratici molto concreti.

Si registra, infatti, in particolare per gli islamici, la tendenza ad eludere le disposizioni urbanistiche relative alla pianificazione e realizzazione di luoghi di culto attraverso la prassi della richiesta di usufruire di spazi pubblici da adibire a centri culturali per poi domandare un cambio di destinazione d'uso degli stessi in un momento successivo⁶⁵. Non solo. Va, infatti, rilevata l'abitudine, ormai diffusa anche tra altre confessioni acattoliche, di presentare al Comune una semplice comunicazione o richiesta di mutamento di destinazione d'uso, limitandosi così a comunicare la trasformazione di locali privati, generalmente destinati ad altri scopi (quali ad esempio negozi o magazzini), in luoghi di preghiera collettiva.

Si tratta di pratiche tutte chiaramente elusive delle disposizioni che regolamentano nel nostro ordinamento la pianificazione urbanistica comunale. Quest'ultima infatti, nel prevedere che determinati spazi vengano destinati alle c.d. attrezzature religiose, si basa – come noto⁶⁶ – su una serie di criteri specifici che tengono conto, oltre che del rispetto degli *standard* già menzionati, delle necessità proprie delle comunità stanziate sul territorio, valutando – ad esempio – le diverse tipologie di aree presenti e la loro ubicazione, nonché la necessità di infrastrutture ad esse

⁶⁵ Sul tema, sia pure in termini indiretti, cfr. TAR Lombardia, sentenza n. 6226 del 28 dicembre 2009, confermata in secondo grado da Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 27 novembre 2010, n. 8298.

⁶⁶ Più in generale, con riferimento a tali temi in seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione, si veda **D. DE PRETIS, E. STEFANI**, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 5, 2005, p. 811 ss. Al riguardo, si veda inoltre **G.C. MENGOLI**, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., pp. 51-53.



connesse. Esigenze tutte che, attraverso il cambio di destinazione d'uso in questione, non vengono affatto in rilievo, né possono così venire in alcun modo tutelate. Di qui, i provvedimenti di "chiusura" di tali edifici, come nel caso citato in apertura⁶⁷.

Questo stato di cose ha così dato luogo, negli ultimi anni, ad un contenzioso amministrativo piuttosto animato, che ha condotto spesso a pronunce di segno opposto.

Per quanto riguarda gli edifici di culto islamici, in alcuni casi, ad esempio, il tribunale adito ha ritenuto che la costituzione di un centro "polivalente" fosse in realtà indicativa della realizzazione di un edificio classificabile a tutti gli effetti come "luogo di culto"⁶⁸; in altri invece ha affermato come non possa in alcun modo venire qualificato come rientrante nel concetto di attrezzatura religiosa "un centro culturale o altro luogo di riunione nel quale si svolgono, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose"⁶⁹. Recentemente, il Consiglio di Stato ha invece precisato che se "la maggior parte della superficie oggetto dell'intervento sia destinata a sala riunione per i credenti e sia presente il *mihrab*", ovvero la nicchia del muro orientata verso la Mecca, possa affermarsi che la principale destinazione d'uso dell'immobile sia quella di luogo di culto islamico, "con locali accessori per attività sociali e religiose collaterali"⁷⁰.

⁶⁷ In tale fattispecie, ad esempio, la norma lombarda, nata in realtà per scongiurare la proliferazione di luoghi di culto "sommersi" (per la maggior parte islamici), ha finito con il penalizzare gli immobili in uso agli evangelici e cioè proprio quelle realtà che si trovano in condizioni di grave difficoltà circa il numero degli spazi destinati al culto.

⁶⁸ Cfr. TAR Trentino Alto Adige, ordinanza n. 94 del 2008, poi confermata dal Consiglio di Stato (ordinanza 18 novembre 2008, n. 6086). Per un ampio commento, si veda **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, cit., p. 19 ss., il quale precisa come nel ricorso presentato dall'Associazione Comunità Islamica del Trentino Alto Adige veniva impugnato il diniego del Comune di Trento al rilascio del permesso di costruire un luogo di culto islamico, sostenendo che si trattava di "destinazione non complementare" alla dimensione del quartiere residenziale dove era inserito, "essendo per dette strutture richiesta l'espressa previsione in zona AR (attrezzature religiose)" secondo la disciplina prevista dalle norme tecniche di attuazione del Piano regolatore generale di Trento. Ribatteva l'Associazione che le proprie strutture non erano "culturali" in senso stretto, essendo destinate – oltre che ad attività di preghiera – anche ad altri scopi (attività didattiche, biblioteca, assistenza culturale, etc.). Il Giudice adito respingeva tuttavia il ricorso, sulla base dell'assunto che la destinazione d'uso dei locali fosse principalmente quella di luogo di culto, con locali accessori per lo svolgimento di attività sociali e religiose collaterali. In questo stesso senso, si è espresso – come anticipato – anche il Consiglio di Stato, che ha confermato l'ordinanza di primo grado.

⁶⁹ TAR Lombardia, sentenza 25 ottobre 2010, n. 705 (in *OLIR.it*).

⁷⁰ Consiglio di Stato, Sez. IV, 28 gennaio 2011, n. 683



Il contenzioso amministrativo su questi temi coinvolge, tuttavia, anche altre confessioni religiose. Particolarmente significativa, perché parzialmente in contrasto con quanto sin qui affermato, appare – ad esempio – la sentenza del TAR Veneto n. 985 del 22 gennaio 2009, secondo cui la costruzione della sede di una Associazione dei Testimoni di Geova, “non può ritenersi rientrante tra le opere di urbanizzazione secondaria, per le quali è prevista l’esonero dal pagamento dei contributi concessori”, con conseguente assoggettamento della stessa da parte del Comune al pagamento dei relativi oneri urbanistici⁷¹. In altra occasione, invece, è stato considerato illegittimo il diniego comunale alla realizzazione in un’area agricola di un luogo di culto, in quanto tale destinazione – si è rilevato –

“non è di per sé ostacolo alla realizzazione di edifici di culto, considerato che tutte le opere di urbanizzazione (...) possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica [il corsivo è mio]”,

in ogni area del territorio comunale⁷². Come la dottrina ha avuto modo di precisare si è così chiarito che, se da un lato la funzione delle norme sul divieto di modifica della destinazione delle aree in zona agricola “ha la funzione di garantire la conservazione e lo sviluppo delle attività produttive” e di assicurare “il migliore assetto e l’integrità del territorio ricompreso in tali zone”, dall’altro - nel caso di specie - la modifica dell’edificio non poteva in alcun modo “ritenersi offensiva degli interessi pubblici tutelati dalle norme”, con conseguente illiceità del provvedimento di diniego impugnato⁷³.

A fronte di un quadro giurisprudenziale tanto variegato quanto di complessa interpretazione, si può dunque affermare come la vera e propria scommessa per questa materia sia rappresentata, oggi forse più di ieri, dalla ricerca di un giusto equilibrio tra la tutela della pluralità di esigenze, di cui le amministrazioni locali si sono progressivamente fatte carico in tema di sicurezza, ordine pubblico e governo del territorio, ed un’attenta applicazione dei principi costituzionali che concernono il

⁷¹ Consultabile nel *data base* di OLIR.it.

⁷² Consiglio di Stato, Sez. I, sentenza 13 dicembre 2005, n. 7078, consultabile nel *data base* di OLIR.it.

⁷³ Il caso è stato ampiamente e puntualmente commentato da A. ROCCELLA, *La legislazione regionale*, cit., pp. 118-121.



fattore religioso, nel quadro di un corretto bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti di volta in volta rilevanti.

6 - Osservazioni conclusive e possibili prospettive *de iure condendo*

Tanto rilevato, premono dunque una serie di osservazioni, che - sia pure senza pretesa di esaustività e tema di smentita - vogliono rappresentare dei sommessi tentativi per cercare di trovare, almeno in parte, possibili spunti di riflessioni in ordine alle difficoltà fin qui evidenziate.

Una prima risposta ai problemi esaminati potrebbe consistere nell'introduzione, come obbligatoria, della richiesta di "permesso di costruire", anche in assenza di realizzazione di opere edilizie, ogni qual volta si chieda un cambio di destinazione d'uso dell'immobile⁷⁴. Attraverso tale soluzione si riuscirebbe, infatti, in parte ad evitare che la "liberalizzazione" dei cambi di destinazione d'uso⁷⁵ porti a realizzare innovazioni di evidente impatto urbanistico senza un previo esame ad opera della amministrazione comunale. Una questione che da sempre preoccupa le amministrazioni per evidenti ragioni di sicurezza ed ordine pubblico.

Occorre precisare che tale soluzione non dovrebbe essere vista con il timore di una possibile limitazione delle *chances* di ottenere tali spazi per il culto, ma - nell'ottica di una maggiore chiarezza e trasparenza - potrebbe al contrario agevolare, sia pure in via indiretta ed interpretativa, l'inclusione tra i "servizi religiosi" anche di quelle c.d. strutture polifunzionali che al momento non vengono considerate come tali dalle amministrazioni comunali.

Una seconda soluzione potrebbe invece derivare - come appena rilevato - dalla specifica introduzione di una "nuova" formulazione, da parte dei legislatori regionali, del concetto di attrezzature religiose, più attenta al pluralismo confessionale che oggi più di ieri caratterizza il nostro ordinamento. Questa scelta, tuttavia, come già sottolineato (e sperimentato in Lombardia), presenta un rovescio della medaglia dovuto al fatto che la valutazione della c.d. prevalenza della funzione di culto, a cui tali immobili dovrebbero rispondere, implica assegnare alle

⁷⁴ Cfr. in questo senso il comma 3 *bis*, dell'art. 52, della l.r. Lombardia n. 12 del 2005, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. m) della l.r. n. 12 del 2006.

⁷⁵ Tale possibilità è attuabile per i c.d. cambi di destinazione d'uso "funzionali", che non comportano cioè la realizzazione di opere di edilizia. Cfr. per tutti Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 10 marzo 1999, n. 159.



amministrazioni comunali uno strumento di delicata applicazione e in cui l'ampiezza della valutazione discrezionale può rischiare di risultare eccessiva, con buona pace del principio di separazione degli ordini.

Infine, si potrebbe azzardare una ulteriore possibile alternativa, che si ispira alla soluzione adottata per un altro tema sensibilissimo ovvero il pagamento dell'IMU da parte degli enti ecclesiastici. Le novità degli ultimi due anni hanno infatti portato all'introduzione di una nuova concezione nella valutazione delle attività svolte in tali immobili di proprietà ecclesiastica, basata su di un criterio di effettività, ovvero la considerazione della possibile utilizzazione "mista" degli stessi, con conseguente pagamento di tale imposta in proporzione alle parte di immobile concretamente destinata alle attività indicate dal legislatore⁷⁶.

Senza spingersi oltre in questo paragone, già di per sé piuttosto delicato, penso possa essere "esportato" il concetto di fondo. Ovvero la possibilità di distinguere da parte dell'amministrazione – sulla base delle stesse dichiarazioni delle confessioni interessate in sede di richiesta di apertura di un nuovo luogo di culto o di cambio di destinazione d'uso – la porzione di immobile rientrante nel concetto di attrezzature religiose (e dunque nella nozione di edifici "funzionali all'esercizio del culto e delle relative pertinenze") e quella relativa alle porzioni di quegli stessi beni eventualmente destinata ad altri tipi di attività: ovvero culturali, sociali, (persino) commerciali, etc.

Tale soluzione avrebbe il pregio di rendere maggiormente elastica la disciplina applicabile a questa particolare categoria di servizi pubblici, finalizzati alla tutela delle esigenze religiose della comunità, senza escludere naturalmente la possibilità di un controllo da parte delle autorità civili sulla effettività di quanto dichiarato da quelle confessionali⁷⁷.

⁷⁶ Sul punto, cfr. l'art. 91 *bis* del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nonché il relativo regolamento attuativo (d.m. 19 novembre 2012, n. 200). Sulle caratteristiche proprie del concetto di utilizzazione "mista" e circa le modalità delle relative verifiche con riferimento all'IMU, si veda per un primo commento **L. SIMONELLI, P. CLEMENTI**, *L'IMU e gli enti non profit*, in *Enti non profit*, 5, 2012, p. 11 ss. Per completezza: in merito al pagamento dell'IMU da parte degli enti ecclesiastici, relativo all'anno 2013, si veda la Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 7/DF del 5 giugno 2013.

⁷⁷ Sull'impiego del principio di effettività, proprio con riferimento al tema degli edifici di culto, cfr. **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, cit., p. 24. Al riguardo, su un piano più generale, si veda **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Legge e libertà religiosa. Dai "culti ammessi" alla libertà religiosa: un cammino incompiuto*, in *Iustitia*, 2004, pp. 171-202.



Ovviamente, trattandosi di fattispecie che incidono direttamente su un diritto soggettivo dei cittadini, quale quello di libertà religiosa, la scelta di introdurre disposizioni di rango regolamentare potrebbe apparire in questo caso criticabile. In tal senso, occorrerebbe dunque un intervento legislativo a livello centrale, magari all'interno della tanto attesa legge generale in materia di libertà religiosa⁷⁸.

Ciò rilevato, resta il fatto che – in assenza di interventi legislativi puntuali – la via più agevolmente percorribile al momento sul piano locale appare ancora una volta quella della bilateralità, ovvero la scelta della conclusione, caso per caso, di apposite convenzioni tra Comune e confessioni religiose interessate. Si tratta, in poche battute, di attuare anche in questo ambito quella collaborazione⁷⁹ tra autorità civili e religiose che è alla base del nostro ordinamento quale strumento di “coronamento” del principio supremo di laicità dello Stato.

Religious facilities and urban planning: lights and shadows

Abstract

In Italy many places of worship avoid the scope of planning regulations. This situation, especially for the places of Islamic worship (*musalla*), sometimes arises from the suspicion of local authorities to grant adequate space for the realization of these places; it sometimes arises also from the choice of the religious

⁷⁸ Per un'ampia disamina in ordine allo stato dei lavori di predisposizione di tale legge, si rinvia a **L. DE GREGORIO**, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula, Tricase, 2012. Sul tema specifico dell'edilizia di culto, cfr. **R. MAZZOLA**, *La questione dei luoghi di culto alla luce delle proposte di legge in materia di libertà religiosa*, cit., p. 192 ss., il quale propone in realtà due possibili modelli in ordine alla disciplina degli edifici di culto: quello proprio della proposta di legge in questione o quello di un Testo Unico, che sia in grado di “raccolgere in forma sistematica” la complessa articolazione normativa che concerne questa tipologia di edifici (in particolare, pp. 205-208). E, inoltre, **A. ROCCELLA**, *La legislazione regionale*, cit., pp. 142-146.

⁷⁹ Sul tema, in particolare, si rinvia a **G. LO CASTRO**, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, I, p. 508 ss.; **G. DALLA TORRE**, *La 'filosofia' di un Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 81 ss.; **O. FUMAGALLI CARULLI**, *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio*, cit., pp. 70-73; e di recente, in ordine alla applicazione di tale principio sul piano decentrato, cfr. **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2012, pp. 1-25.



confessions. Therefore we face a difficult situation: you must guarantee the right to the free exercise of worship of the faithful in the area and at the same time you must comply with the provisions relating to urban planning, to protect other community needs, such as security or public order of the places.

Keywords

Religious confession, Church, Religious freedom, Planning law

BOLZA