



**Alberto Fabbri**

(ricercatore di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", Dipartimento di Giurisprudenza)

## **L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto \***

**SOMMARIO:** 1. Inquadramento della problematica - 2. La normativa regionale di settore - 3. Gli interventi giurisprudenziali - 4. L'esperienza islamica come proposta polivalente del fenomeno religioso - 5. Spunti di riflessione.

### **1 - Inquadramento della problematica**

La realizzazione del diritto all'esercizio del culto pubblico e comunitario - diritto sicuramente rientrante in quello più generale della libertà religiosa - da parte di una comunità di fedeli, priva di un proprio luogo di culto, merita qualche considerazione.

È la fase che precede la realizzazione dell'edificio di culto, con i problemi annessi all'individuazione delle aree urbane idonee ad ospitare le attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi.

Prima di arrivare al superamento delle questioni legate all'incidenza sociale che la comunità religiosa esprime e al rispetto delle disposizioni in materia urbanistica, esiste un momento pregresso nel quale più fedeli intendono semplicemente riunirsi per pregare insieme pur non avendo un luogo idoneo a ciò deputato.

La precarietà della situazione è legata non tanto al fondamento dell'esercizio di un diritto, sul quale non ci sono dubbi, quanto alle modalità con le quali tale diritto si possa concretizzare nel tessuto urbano e allo spazio che viene ad essere interessato; il culto si attua non in un luogo a ciò dedicato, l'edificio di culto appunto, ma in un immobile con destinazioni diverse, dove si riunisce un elevato numero di fedeli.

L'azione che questi fedeli pongono in essere, la condivisione della preghiera, non qualifica l'ambiente utilizzato come edificio di culto, neppure in via temporanea durante l'azione cultuale.

Il saggio si propone di esporre quali siano le procedure da attivare, a quali normative e a quali diritti si debba far riferimento perché un immobile, o parte di esso, sia destinato, almeno in via temporanea, a luogo di preghiera; come anche di indicare quale procedimento amministrativo



debba essere attivato per modificare la destinazione d'uso dell'immobile stesso, al fine di conformarlo alle disposizioni legislative urbanistiche.

Le diverse situazioni che vengono a crearsi vedono il coinvolgimento di più parti interessate, tutte meritevoli di tutela. Da un lato la comunità religiosa, la quale vuole professare liberamente la propria fede ed esercitare in privato o in pubblico il culto in un contesto di pluralismo religioso, caratterizzato da una uguaglianza davanti alla legge. Proprio la mancanza *in loco* di edifici o luoghi di culto nei quali celebrare i riti, porta i fedeli ad attivarsi per sanare una mancata coincidenza tra l'uso per il quale la struttura utilizzata per il rito è stata prevista, e la nuova destinazione volta a permettere lo svolgimento di attività religiose, culturali e culturali.

Come controparte troviamo le istituzioni locali, con i comuni in prima linea, le quali nel redigere il piano regolatore generale (PRG), predispongono un uso razionale del territorio, prevedono e organizzano servizi e oneri di urbanizzazione sulla base delle diverse destinazioni d'uso.

Infine troviamo i confinanti con l'immobile in oggetto, i quali si attivano per salvaguardare la loro proprietà - con particolare riferimento alla previsione di una diminuzione del valore dell'immobile posseduto determinato dalla carenza dei servizi comuni necessari, quali ad es. i parcheggi, previsti per la zona - e al contempo proteggere la zona da eccessivi rumori molesti.

Come ogni aspetto che riveste natura giuridica anche la semplice modifica di destinazione d'uso di un immobile chiama in causa diversi valori, *in primis* la libertà religiosa dei cittadini e delle confessioni religiose, cui si aggiungono la tutela della collettività e del tessuto sociale nel quale incideranno i diritti tutelati, e non ultimo l'autonomia regionale nel disporre piani urbanistici.

Allo tempo stesso l'utilizzo di un immobile per attività culturali, oltre ad avere un forte riscontro sociale e una incidenza nel contesto collettivo nel quale opera - si pensi ad una pluralità di persone che si radunano in un immobile adiacente a un condominio, se non in parte di esso - mostra la capacità di un ordinamento di adattarsi a nuove esigenze religiose presenti nella realtà sociale.

La questione che si pone investe il tema dell'esercizio pubblico di un culto, essa non parte dalla richiesta di aree destinate alla realizzazione di edifici di culto aperti al pubblico, o di quote di contributi di concessione legati alle opere di urbanizzazione secondaria sui quali la Corte



Costituzionale si è già espressa (sentenza 195/93); quanto dalla necessità particolare, di modificare una destinazione d'uso per esercitare un diritto legittimo all'interno di un sistema di pianificazione urbanistica

Infine, per completezza di esposizione, va detto che il mutamento di destinazione d'uso rilevante ai fini urbanistici è in generale quello che "altera, sia pur senza opere, la funzione originaria dell'immobile, al fine di adibirlo, in via permanente, ad una funzione diversa", facendo perdere all'immobile la "destinazione originariamente assentita per assumere la funzione diversa che gli viene assegnata"<sup>1</sup>.

## 2 - La normativa regionale di settore

La normativa che disciplina il mutamento della destinazione d'uso di un immobile rientra nella previsione urbanistica generale delle destinazioni d'uso. Il riferimento primo è al testo unico che contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia, il DPR 6 giugno 2001, n. 380<sup>2</sup>, il quale subordina al permesso di costruire<sup>3</sup> gli interventi che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A,<sup>4</sup> comportino mutamento della destinazione d'uso,

---

<sup>1</sup> Così TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 17 settembre 2009 n. 4665. Il Consiglio di Stato, Sez. V, con decisione del 10 marzo 1999, n. 231 ha stabilito che il mutamento di destinazione d'uso sotto il profilo edilizio e urbanistico è rilevante solo se conseguente all'esecuzione di opere tali da rendere l'immobile strutturalmente idoneo ad un uso diverso da quello precedente. "La modificazione d'uso meramente funzionale -e cioè senza l'esecuzione di opere edilizie- deve invece considerarsi attività libera, non soggetta nemmeno ad autorizzazione edilizia". Dello stesso avviso Consiglio di Stato, Sez. V, 20 febbraio 1990, n. 163, secondo cui "in via generale, salve eventuali normative regionali richiamate nell'art. 25, ultimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sotto il profilo edilizio e urbanistico -necessità di previa autorizzazione o concessione e, in assenza di esse, configurabilità dell'abuso- il mutamento di destinazione d'uso è rilevante solo se conseguente all'esecuzione di opere tali da rendere l'immobile strutturalmente idoneo ad un uso diverso da quello precedente".

<sup>2</sup> "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", *Gazz. Uff.* n. 245 del 20 ottobre 2001, art. 10.

<sup>3</sup> All'art. 13 si chiarisce che il permesso di costruire è rilasciato "dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici".

<sup>4</sup> Sono considerate zone omogenee di tipo "A", quelle parti del territorio interessate da insediamenti storici o di pregio ambientale; A1 - Ambito storico di conservazione e trasformazione conservativa; A2 - Ambito storico di ristrutturazione.



costituendo interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio. Il decreto lascia un ampio margine alle regioni nel prevedere quali mutamenti legati all'uso di un immobile o di loro parti sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività<sup>5</sup>, e nell'individuare "ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire"<sup>6</sup>.

Per gli aspetti che rilevano nella ricerca in specie, in particolare gli interventi di mutamenti di destinazione d'uso strutturale (con opere) o funzionale (senza opere ovvero estraneo alla morfologia dell'immobile)<sup>7</sup>, le normative regionali nel mettere mano a questa materia non hanno seguito un modello standard, caratterizzato dalla uniformità del titolo abilitativo al cambiamento, ma hanno percorso strade diverse. All'utente interessato può essere richiesto di attivarsi attraverso una semplice dichiarazione di inizio attività sulla base del silenzio-assenso della controparte, oppure promuovendo una procedura complessa al fine di conseguire un titolo abilitativo. Il panorama normativo urbanistico si presenta alquanto diversificato; tanto da richiedere una semplice denuncia di inizio attività<sup>8</sup>, oppure una comunicazione, sempre di inizio attività<sup>9</sup>, anche al comune<sup>10</sup> per arrivare al rilascio dell'autorizzazione del sindaco<sup>11</sup>, del titolo abilitativo edilizio<sup>12</sup> o della concessione edilizia<sup>13</sup>. Le differenze

---

<sup>5</sup> Così il comma 2 dell'articolo 10 del Decreto n. 380/2001.

<sup>6</sup> Comma 3 dell'art. 10.

<sup>7</sup> Gli elementi costitutivi della permanenza e della stabilità del mutamento stesso acquistano rilevanza solo nel caso dell'avvio di una procedura formale di modifica.

<sup>8</sup> Così l'art. 26 comma 2 della L.R. Emilia Romagna 25 novembre 2002, n. 31; si definisce "mutamento dell'uso senza opere la modifica dell'uso in atto nell'immobile" e si specifica che il mutamento deve essere conforme alle previsioni urbanistiche comunali e non connesso a interventi di trasformazione dell'immobile. Si chiarisce, infine, al comma 6 che "non costituisce mutamento d'uso ed è attuato liberamente il cambio dell'uso in atto nell'unità immobiliare entro il limite del 30 per cento della superficie utile dell'unità stessa e comunque compreso entro i 30 mq". Cfr. anche Legge Provinciale Trento 5 settembre 1991 n. 22, L.R. Umbria 18 febbraio 2004, n. 1.

<sup>9</sup> L.R. Liguria 5 aprile 2012, n. 10.

<sup>10</sup> La L.R. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 richiede che i mutamenti siano conformi alle previsioni urbanistiche regionali e alla normativa igienico-sanitaria.

<sup>11</sup> La L.R. Marche 18 giugno 1986, n. 14, subordina la compatibilità della variazione con la disciplina urbanistica stabilita dai comuni e nel rispetto dei limiti, dei vincoli e degli standard fissati dalla norma.

<sup>12</sup> L.R. Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, chiarendo che "tale titolo non è necessario per i mutamenti della destinazione d'uso degli immobili relativi ad unità non superiore a 700



rilevate non vanno certamente lette come il riflesso di un maggior o minor interesse delle amministrazioni locali verso questa dimensione, quanto piuttosto come il prodotto di semplificazioni procedurali che non esauriscono in alcun modo le garanzie di conformità alle previsioni urbanistiche comunali proprie della zona di intervento, che accompagnano ogni modifica.

Preme rilevare, al di là della procedura amministrativa, liberamente prevista da ogni comune, che su tutto il territorio nazionale solo una regione abbia specificatamente preso in autonoma considerazione i mutamenti di destinazione d'uso finalizzati alla realizzazione di luoghi di culto o comunque di luoghi che abbiano una stretta attinenza con la dimensione religiosa.

È il noto caso della Regione Lombardia la quale nel 2006 decise di integrare la legge del 2005, n. 12, e di inserire nel paragrafo dei mutamenti di destinazione d'uso il comma 3 bis, specificando che "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 soggetti a permesso di costruire"<sup>14</sup>. Anche la Regione Piemonte si è attivata per modificare la legge regionale n. 15 del 1989, presentando una proposta di legge<sup>15</sup>. L'intenzione dei firmatari del disegno è quello di estendere la legge regionale di individuazione degli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose (L.R. n. 15 del 1989), anche alle confessioni che non hanno sottoscritto una intesa con lo Stato. La proposta costituisce l'occasione per specificare meglio il contenuto normativo, nel farci rientrare non solo la costruzione di nuovi edifici destinati all'esercizio del culto, la loro ristrutturazione, ma anche il cambiamento di destinazione d'uso edilizio o di destinazione urbanistica. Senza variare la competenza del comune al rilascio del permesso di costruire, per le confessioni prive di intesa, la Regione può comunque autorizzare la costruzione di nuovi edifici destinati all'esercizio

---

metri cubi che siano compatibili con le norme di attuazione del PRG e degli strumenti esecutivi".

<sup>13</sup> L.R. Valle D'Aosta 4 agosto 2009 n. 24; Provincia autonoma Bolzano, Legge provinciale 11 agosto 1997 n. 13.

<sup>14</sup> L.R. Lombardia 14 luglio 2006 n. 12, art. 1.

<sup>15</sup> Piemonte proposta di legge regionale n. 122 presentata il 10 febbraio 2011.



del culto, la loro ristrutturazione o il cambiamento di destinazione d'uso edilizio o di destinazione urbanistica<sup>16</sup>.

L'esempio della Lombardia chiarisce bene come il problema legato al cambiamento della destinazione d'uso di un immobile per svolgervi attività rituali o comunque ad essa strettamente connesse, abbia acquistato una propria rilevanza sociale e istituzionale, tale da richiedere una disciplina autonoma dettagliata. Infatti si è ritenuto che il fenomeno non potesse essere semplicemente inquadrato nella regolamentazione generale della modifica della destinazione d'uso, pur con tutte le garanzie e i limiti ad esso connessi. Infatti il comportamento dimostrato dal legislatore lombardo è

*“palesamente volto al controllo - così si esprime in modo sintetico e lucido il Consiglio di Stato - di mutamenti di destinazione d'uso suscettibili, per l'afflusso di persone e 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 destinazione”<sup>17</sup>.*

Dunque si è ritenuto che la creazione di un edificio di culto o di un centro sociale in una zona non prevista per questo tipo di espansione, produce immediatamente nel breve e lungo termine una serie di problematiche aperte che richiedono per la loro risoluzione, o quanto meno per la loro attenta valutazione, un controllo primario dell'amministrazione comunale sulla compatibilità delle nuove destinazioni. La previsione del rilascio del permesso di costruire verrà dunque utilizzato per portare ad accertamento tutta una serie di condizioni, alcune di facile rilevamento, altre più delicate perché portano con se il rischio di creare una ingerenza nell'autonomia privata propria di ogni confessione. Quanto alle condizioni di facile accertamento si può citare il rispetto delle previsioni urbanistiche comunali, delle condizioni di

---

<sup>16</sup> Piemonte proposta di legge regionale n. 122. L'art. 3 stabilisce che “la Regione sulla base della documentazione di cui al comma 2 e previa consultazione da parte della popolazione del comune interessato, espressa mediante referendum consultivo indetto secondo le disposizioni dello statuto comunale, può concedere l'autorizzazione di cui all'articolo 2, comma 2 a una confessione o associazione religiosa legalmente riconosciuta ai sensi della legge 24 giugno 1929, n. 1159, che non ha sottoscritto un'intesa con lo Stato”.

<sup>17</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 27 ottobre 2011 n. 5778.



agibilità anche nel momento stesso i cui si realizzano nel locale opere di ordinaria o straordinaria amministrazione, o l'avvenuto rilascio da parte dei Vigili del Fuoco del certificato di prevenzione incendi o la conformità alla normativa igienico-sanitaria. Ancora il flusso di fedeli che utilizzeranno l'immobile, per valutare la capacità recettiva della zona di ubicazione e le implicazioni legate ad una tutela dell'ordine pubblico e della incolumità dei frequentanti l'immobile.

Esiste invece una dimensione sensibile sulla quale gli organi comunali dovranno comunque esprimersi per poter applicare correttamente la normativa di riferimento, dovendo utilizzare modelli urbanistico-funzionali che non sempre si dimostrano aggiornati con l'evoluzione sociale del fenomeno religioso. Questo può indurre ad allargare eccessivamente il significato della terminologia normativa nella quale far rientrare il luogo oggetto di destinazione oppure all'opposto a restringerla oltremodo, con il rischio di ammettere situazioni che non soddisfano lo scopo proprio della norma, ovvero di non ammetterne altre che presentano sulla carta un'presunta, certa "titolarità". Il riferimento è alla definizione di luogo di culto che si andrà a costituire sull'immobile, per il quale viene richiesta la modifica della destinazione d'uso.

Il luogo di culto può essere definito come uno spazio sacro nel quale il fedele può praticare esteriormente la propria religione, in modo individuale o comunitario. La sacramentalità dell'area viene definita dalla stessa confessione, secondo parametri propri, con una *deputatio formalis ad cultum* per delimitare uno spazio spirituale nel quale sono possibili specifici atti liturgici o solo per il fatto che in quella zona vengono svolti determinati riti. Si tratta comunque sempre di una destinazione d'uso che si pone come *un quid alium* rispetto alla realtà circostante e non necessariamente deve essere identificata con un immobile, terreno o edificio.

Da notare anche che la realizzazione di un culto può essere effettuata attraverso forme rituali, quali le recite di preghiere, salmi o inni, anche cantati, danze, sacrifici o semplici meditazioni e contemplazioni.

L'utilizzo della dicitura "luoghi di culto", proprio per la sua potenzialità, non può essere identificato esclusivamente con la qualifica di "attrezzature religiose", come quegli "edifici destinati ad attività funzionali all'espletamento del servizio religioso"<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci e ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre



Infatti se così fosse, se la normativa della regione Lombardia avesse voluto ricomprendere la problematica della modifica della destinazione d'uso all'interno delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, non avrebbe fatto altro che rinviare all'articolo relativo, il 71<sup>19</sup>, e avrebbe precluso ogni possibile variante alle previsioni urbanistiche fuori dalla zona prevista e adibita allo scopo.

Infatti queste attrezzature, sulle quali manca, a livello regionale, una uniformità identificativa<sup>20</sup>, vanno obbligatoriamente<sup>21</sup> previste come aree in sede di pianificazione urbanistica e costituiscono opere di urbanizzazione secondaria<sup>22</sup>.

Tuttavia, proprio l'uso terminologico generico, nel dimostrare l'apertura ai nuovi contesti di matrice religiosa che possono presentarsi nel contesto urbano, introduce, come già detto, su di un terreno non

---

2013, p. 7.

<sup>19</sup> Così l'articolo 71 delle L.R. Lombardia 12/2005; "1. Sono attrezzature di interesse comune per servizi religiosi:

a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici compresa l'area destinata a sagrato;

b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa;

c) nell'esercizio del ministero pastorale, gli immobili adibiti ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro compresi gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari che non abbiano fini di lucro;

c bis) 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. (il bis della lettera è stata aggiunto dall'art. 12, comma 1, lett. m) della L.R. 21 febbraio 2011, n. 3)

2. Le attrezzature di cui al comma 1 costituiscono opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto, a norma dell'articolo 44, comma 4".

<sup>20</sup> Rileva Bolgiani che "i legislatori regionali, nell'affrontare il tema, abbiano tendenzialmente adottato tre modelli principali (emiliano-romagnolo, ligure e veneto), offrendo un concetto di servizio religioso 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", I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose*, cit., p. 10; cfr. anche 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 ss. Per i riferimenti normativi regionali: Delibera del Consiglio regionale Emilia-Romagna 4 marzo 1998 n. 849, L.R. Liguria, 21 gennaio 1985 n. 4, modificata dalla L.R. 15 dicembre 1993 n. 59, L.R. Veneto 20 agosto 1987 n. 44.

<sup>21</sup> Cfr. per gli insediamenti residenziali D.M. 2 aprile n. 1444, art. 3 comma 2 lettera b).

<sup>22</sup> D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, art. 16 comma 8.





conosciuto, nel quale sono note solo i parametri urbanistici nel quale il luogo di culto va ad incidere.

Il discorso si presenta analogo, per ritornare ad analizzare le condizioni che devono essere prese in considerazione per una corretta applicazione della normativa lombarda, per la definizione di 'centro sociale religiosamente qualificato'. La norma parla in maniera asettica di centro sociale<sup>23</sup> e si fa fatica, nella cultura occidentale ad identificare una matrice religiosa predominante che caratterizzi il centro, anche considerando gli esempi che la realtà quotidiana ci mostra. Probabilmente, anche in questo caso, l'intenzione normativa è quella di comprendere nell'alveo del permesso di costruire, quelle nuove forme aggregative che partono da una iniziativa socio-comunitaria nel ricercare una propria dimensione religiosa e che non hanno ancora trovato una precisa collocazione morfologica. Oppure più semplicemente, il legislatore ha inteso accumunare nella stessa norma, due realtà completamente distinte, i luoghi di culto e i centri sociali, le quali pur partendo da presupposti diversi, quello religioso e quello sociale, vengono assoggettate allo stesso controllo del permesso di costruire.

Difficoltà si presentano anche nel momento in cui è necessario identificare il soggetto fruitore del luogo di culto, per comprendere se la realtà che si è costituita ammette una partecipazione indistinta del pubblico, oppure se la stessa viene riservata ai fedeli, agli associati o esclusivamente ai soci che hanno preventivamente aderito al 'club' stesso.

Infine c'è anche da capire se il carattere che riveste la nuova attività si presenta come permanente o occasionale, se il luogo di culto o il luogo destinato a centro sociale mantengano il proprio carattere religioso in modo continuato o lo acquistino solo in determinate occasioni particolari. Infine da segnalare anche la probabilità che il luogo di culto possa occupare solo parzialmente lo spazio totale dell'immobile secondo quelle che sono le indicazioni rituali e organizzative della confessione religiosa di riferimento.

---

<sup>23</sup> Nell'Enciclopedia Treccani, la voce "centro sociale" è definita "denominazione generica di comunità, cittadine o di quartiere, costituite per lo più da giovani di un deciso orientamento politico e seguaci di comuni ideologie che usano come luogo di aggregazione edifici o locali spesso fatiscenti o illegalmente occupati, dove svolgono attività di svago e di ricreazione, dedicandosi talora anche a opere di assistenza e di aiuto volontario a persone che ne abbiano bisogno".



Ben si comprende che la fluidità della definizione di luogo di culto o di centro sociale, e tutte le attività accessorie che li caratterizzano, richieda uno sforzo alla pubblica amministrazione nel cercare di contemperare la giusta applicazione della norma e la libertà di culto e di organizzazione religiosa propria dei fedeli.

I motivi dell'attivismo dimostrato in questo settore proprio dalla regione Lombardia, e le cause che sono a fondamento di una disciplina così particolareggiata, ci permetteranno di capire perché nelle restanti regioni italiane i mutamenti di destinazione d'uso siano stati fatti rientrare nella disciplina comune<sup>24</sup>.

Il dato strettamente numerico ci conferma che la crescita demografica degli stranieri in Italia è in costante ascesa, 1,5 milioni nel 2003 per arrivare a 3,6 milioni di cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia al 1° gennaio 2012. Di questi

"2,3 milioni di stranieri extracomunitari risiedono nel Nord del Paese (65%), mentre nel Centro (23%) e nel Mezzogiorno (12%) risiede poco più di un terzo dei cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti. Fra le regioni del Nord la Lombardia (26,8%) e l'Emilia Romagna (12,5%) sono le principali destinazioni, mentre, nel Centro Italia, sono il Lazio (11,6%) e la Toscana (7,8%) le regioni più attrattive"<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Per una recentissima analisi dei culti in Francia, **A. SAMMASSIMO**, *L'amministrazione dei culti in Francia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2013.

<sup>25</sup> Sintesi del Terzo Rapporto annuale immigrati nel mercato del lavoro in Italia [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), elaborazioni Staff SSRMdl di Italia Lavoro su Eurostat – Database LFS. Precisa il rapporto che "Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti, sono tutti gli stranieri non comunitari in possesso di valido documento di soggiorno (permesso di soggiorno con scadenza o carta di lungo periodo) e i minori iscritti sul permesso di un adulto. Sono altresì conteggiati anche coloro ai quali il permesso non è stato ancora materialmente consegnato, ma ha comunque concluso l'iter burocratico. Queste persone sono regolarmente presenti sul nostro territorio in quanto in possesso di un foglio provvisorio dal quale risulta che sono in attesa di rilascio del permesso. [...] Il calcolo della popolazione straniera residente riportato è di fonte Eurostat ed è riferito al 1° gennaio del 2012. Si è scelto di utilizzare tale fonte piuttosto che Demo Istat poiché il dato censuario non è ancora completo. Infatti secondo ISTAT al 31 dicembre 2012 risiedevano in Italia 59.685.227 persone, di cui più di 4 milioni e 300 mila di cittadinanza straniera pari al 7,4% della popolazione totale. Il dato di fonte censuaria è comunque ancora provvisorio ed il processo di aggiornamento della anagrafi dei comuni si concluderà nel 2013. Pertanto tutti i dati del 2012 sono ancora provvisori e sono possibili sensibili variazioni nel 2013 - Istat, *Bilancio demografico nazionale* (giugno 2013)".



Se al dato aggiungiamo che “al 31 dicembre 2010 tra i 4.570.317 stranieri residenti in Italia vi sono 2.465.000 cristiani (53,9%), 1.505.000 musulmani (32,9%), 120.000 induisti (2,6%), 89.000 buddhisti (1,9%), 61.000 fedeli di altre religioni orientali (3%)”<sup>26</sup>, la questione è strettamente legata alla percentuale di immigrati presenti su di un singolo territorio, nella necessità di pervenire, in un lasso temporale breve, ad un luogo di aggregazione, nel quale si svolga anche una funzione identificativa della propria appartenenza etnica, come “marcatore territoriale”<sup>27</sup> di forte valenza. In questo modo la presenza di un luogo di culto, culturale o sociale, un tempio di meditazione o un centro di preghiera, rappresentano bisogni che non sempre trovano compimento in un edificio di culto già riconosciuto come tale.

### 3 - Gli interventi giurisprudenziali

La normativa relativa al mutamento di destinazione d’uso di un immobile per destinarlo a luogo di preghiera o luogo culturale-religioso, ha ovviamente richiesto l’intervento chiarificatore del giudice amministrativo<sup>28</sup>, il quale nel valutare la corretta applicazione della norma

---

<sup>26</sup> *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes 2011.*

<sup>27</sup> **M. BOMBARDIERI**, *I musulmani d’Italia: il dibattito sulle moschee*, in *Il Regno, Annale 2011*, p. 169.

<sup>28</sup> La sentenza del 13 dicembre 2012 del TAR Piemonte, Sez. II, n. 1346 ci introduce; «Ritenuto, peraltro, pacifico che la destinazione d’uso:

- caratterizza funzionalmente l’immobile ed è segnata dagli strumenti urbanistici di pianificazione o di attuazione della pianificazione, nell’ambito delle categorie generali di uso urbanistico previste dalle norme vigenti,

- secondo un costante orientamento giurisprudenziale, non si identifica con l’impiego che in concreto ne fa il soggetto utilizzatore, ma con la destinazione impressa dal titolo abilitativo (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 09.02.2001 n. 583; TAR Liguria, Sez. I, 25.01.2005 n. 85), e ciò in quanto la nozione di “uso” urbanisticamente rilevante è ancorata alla tipologia strutturale dell’immobile –quale individuata nel titolo edilizio– senza che essa possa essere influenzata da utilizzazioni difformi rispetto al contenuto degli atti autorizzatori e/o pianificatori (tra le altre, TAR Lombardia-Milano, Sez. II, 07.05.1992 n. 219 e TAR Emilia Romagna-Bologna, Sez. I, sentenza 07.09.2012 n. 537);

- solo in caso di assenza o indeterminazione del titolo edilizio è ritraibile dalla classificazione catastale attribuita in sede di primo accatastamento o da altri documenti probanti;



in oggetto, ha contestualmente definito alcune linee guida che possono essere prese come riferimento per meglio inquadrare e definire la tematica, soprattutto in vista degli sviluppi del settore edilizio.

Senza entrare nel merito delle premesse sulle quali si fonda il diritto di esercitare il culto, il giudice ha solo valutato la sostenibilità normativa dei diritti che venivano richiamati nella causa, per coglierne il giusto valore sulla base delle condizioni poste.

Le cause che trattano questa tematica hanno prevalentemente ad oggetto esperienze che vedono coinvolte le realtà islamiche proprio per la loro modalità polivalente di esprimere la propria appartenenza religiosa; tuttavia i principi elaborati in sede giurisprudenziale potranno trovare applicazione su ogni soggetto religioso che agisce nel contesto urbano-edilizio.

La casistica che si propone, pur nella specificità del tema che affrontiamo, si presenta oggettivamente alquanto diversificata, condizione, questa, che permette di affrontare la problematica da diversi punti di osservazione. Infatti vengono interessate situazioni in cui rileva l'impiego di fatto che viene svolto sull'immobile, e la presunzione di modifica di destinazione, la natura del soggetto agente, la tipologia della nuova destinazione che viene richiesta, la natura del luogo sul quale si interviene e la compatibilità della nuova destinazione con l'area prevista dal piano edilizio di zona.

Nell'analisi delle diverse cause che hanno interessato il cambio di destinazione d'uso, con o senza opere edilizie, per la realizzazione di uno spazio destinato alla preghiera/culto e alle attività accessorie collegate, emerge un primo elemento, ripetuto costantemente: ai fini urbanistici non

---

Ritenuto che, per costante orientamento giurisprudenziale (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 23.2.2000 n. 949, TAR Liguria, sez. I, 28.1.2004 n. 102, TAR Veneto, Sez. III, 13.11.2001 n. 3699, Cass. Penale, Sez. III, 1.10.1997 n. 3104 e, più di recente, TAR Lazio, sez. II, 7.10.2005 n. 8002, TAR Abruzzo, sede l'Aquila, 2 aprile 2009 n. 236 e TAR Lazio, Roma, I-quater, 24 maggio 2011, n. 4622), il mutamento di destinazione d'uso senza opere assume rilievo solo se si sostanzia in un mutamento urbanistico-edilizio ovvero solo se sconvolge l'assetto dell'area in cui è ricaduto l'intervento edilizio;

Ritenuto, in ogni caso, che il mutamento di destinazione d'uso è ammesso solo se compatibile con la caratterizzazione urbanistica impressa all'area in cui è ubicato l'immobile».

Sul ruolo del giudice amministrativo rinvio a **A. CHIETTINI**, *Giudice amministrativo, immigrazione e luoghi di culto*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



rileva l'uso di fatto che viene concretamente svolto sull'immobile<sup>29</sup> e conseguentemente, la destinazione d'uso religioso, come uso difforme dalla destinazione originaria, deve essere adeguatamente supportata dalla natura e dalla tipologia dell'opera realizzata o da una documentazione che accerti il fine religioso svolto sull'immobile, come esclusivo e indiscriminato.

Questo principio è stato sostenuto da una serie di sentenze le quali hanno posto in luce come in un locale legittimamente adibito a sede di associazione culturale/religiosa, l'uso difforme della destinazione, per utilizzarlo come sede dedicata al culto islamico, non possa essere identificato con il mero fatto che nel locale si svolga la preghiera. Di uso incompatibile può eventualmente parlarsi nel caso in cui l'accesso per la libera attività di preghiera non sia riservata ai soli membri dell'associazione, ma "indiscriminato"<sup>30</sup>. Dello stesso avviso la sentenza n. 21<sup>31</sup>, per cui la richiesta di destinazione d'uso come centro culturale di una associazione culturale/religiosa, di diritto privato, non può essere automaticamente riconducibile a "nuova attrezzatura per servizi religiosi" e quindi non sono applicabili i parametri legati al rispetto degli standard urbanistici previsti. Sempre in tema di "attrezzatura di interesse comune per servizi religiosi"<sup>32</sup> e di "esercizio di ministero pastorale", la destinazione a questo tipo di edificio "non può essere riferita all'uso di fatto che possa stato posto in essere"<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Alle conclusioni della mancata identificazione della destinazione d'uso con l'impiego che in concreto ne fa il soggetto utilizzatore giungono, tra gli altri, il TAR Emilia Romagna-Bologna, Sez. I, sentenza 17 settembre 2012 n. 566; TAR Emilia Romagna-Bologna, Sez. I, sentenza 27 luglio 2012 n. 520; TAR Lombardia Milano, Sez. II, sentenza 7 maggio 1992 n. 219, TAR Piemonte, Sez. II, sentenza 13 dicembre 2012 n. 1346.

<sup>30</sup> TAR Lombardia-Brescia, Sez. I, sentenza 8 marzo 2013 n. 242.

<sup>31</sup> TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 4 gennaio 2013 n. 21.

<sup>32</sup> Per un recente analisi della previsione regionale in materia rinvio a **I. BOLGIANI**, *Attrezzature religiose*, cit., p. 4 ss.

<sup>33</sup> TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 23 settembre 2010 n. 6415. Così si stabilisce che «l'istanza presentata dalla ricorrente, volta ad ottenere il rilascio di un permesso di costruire, parzialmente in sanatoria, ha ad oggetto la realizzazione di opere di manutenzione straordinaria del magazzino/deposito e cambio di destinazione d'uso in sede del "Centro Culturale Pace"; - tali opere consistono, principalmente, nel rifacimento della pavimentazione, nel ripristino degli intonaci, nel rivestimento dei pilastri con cartongesso, nella imbiancatura dei locali, nella realizzazione di impianti igienico-sanitari ed elettrici - di per sé le opere oggetto dell'istanza non rivelano, in alcun modo, la volontà dell'associazione ricorrente di attuare una destinazione del fabbricato ad "attrezzatura di interesse comune per servizi religiosi", ai sensi dell'art. 71, l. Regione Lombardia n.



Nel caso di attività di “*preghiera congregazionale*” svolta da una associazione culturale islamica in un immobile, solo l’uso prevalente, anche se previsto dallo statuto, costituisce una circostanza di fatto per delineare una incompatibilità edilizio-urbanistica della destinazione d’uso dell’immobile, a condizione che non ne sia provato il prevalente svolgimento di attività diverse da quelle proprie della preghiera<sup>34</sup>.

Si conferma che “ai fini urbanistici non rileva di norma l’uso di fatto dell’immobile in relazione alle molteplici attività umane che il titolare è libero di esplicare”. Non sarà richiesta la procedura per destinazione d’uso, come stabilito dalla normativa regionale Lombardia e non avrà impatto urbanistico se l’immobile venga utilizzato da una associazione culturale in cui il fine religioso rivesta carattere di accessorialità e di marginalità nel contesto degli scopi statutari. Non rileva la circostanza che nella sede dell’associazione sia stato riscontrato occasionalmente la presenza di persone di religione islamica ovvero di persone raccolte in preghiera<sup>35</sup>.

Accade anche che una ordinanza cautelare del TAR Lombardia<sup>36</sup> concernente divieto di utilizzo di locali adibiti ad area di preghiera, normalmente utilizzati per il culto ed in genere per attività che implicano l’apertura al pubblico, venga rigettata dal Consiglio di Stato<sup>37</sup>, sostenendo che l’immobile utilizzato dall’*Associazione Culturale della Fratellanza* non risultava utilizzato in via esclusiva quale luogo di culto, con conseguente insussistenza nella specie di un’incompatibilità edilizio-urbanistica della destinazione d’uso dell’immobile medesimo.

Ancora, nella stessa ordinanza, si stabilisce che:

“il mutamento di destinazione rilevante ai fini della creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali è quello che altera, sia pure senza opere, la funzione originaria dell’immobile, al fine di

---

12/2005, piuttosto che a propria sede». Si chiarisce anche che il rilascio del permesso non può fondarsi all’uso di fatto che in precedenza era stato posto in essere nei locali interessati.

<sup>34</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 27 ottobre 2011 n. 5778. In teoria l’uso di un immobile quale luogo di culto non comporta il necessario cambiamento di destinazione, a patto che l’utilizzo non avvenga in via esclusiva, ma l’immobile si ponga come centro culturale il quale, tra gli altri scopi organizza preghiere individuali e collettive.

<sup>35</sup> Per lo svolgimento privatamente e saltuariamente di preghiere religiose, cfr. TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 25 ottobre 2010 n. 7050.

<sup>36</sup> TAR Lombardia, Sez. II, n. 345 dd. 11 febbraio 2011.

<sup>37</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, ordinanza 10 maggio 2011 n. 2008.



adibirlo, in via permanente, ad una funzione diversa. In tal caso l'immobile perde la destinazione originariamente assentita per assumere la funzione diversa che gli viene assegnata".

Questa dimensione esula dagli usi di fatto<sup>38</sup> che possono essere realizzati sull'immobile, come svolgimento delle attività umane poste in essere senza alterare la destinazione d'uso dell'immobile. L'uso di fatto può esplicarsi nello svolgimento "saltuario di pratiche di culto in un immobile ad uso abitativo" e la presenza in casa di un manufatto votivo non pregiudica la destinazione originaria<sup>39</sup>.

Sulla natura e sull'entità del soggetto che mostra interesse a disporre di un luogo di culto mostrando un comportamento di fatto o giuridicamente rilevante, le amministrazioni locali non sembrano richiedere il soddisfacimento di condizioni particolari. Pertanto l'interessato può essere un ente-collettività direttamente collegata alla confessione di riferimento oppure una associazione di fedeli. La questione assume contorni del tutto particolari quando il titolare dell'immobile presenta i caratteri dell'associazione culturale di stampo religioso e agisce per realizzare un luogo di culto presso la stessa sede dell'associazione, adducendo che la preghiera rientra tra le attività statutarie. Il collegio giudicante nel determinare con certezza la natura del soggetto promotore<sup>40</sup>, non sembra mostrare interesse al soggetto in sé, quanto piuttosto a evidenziare e a scoprire le reali intenzioni dei soggetti promotori. Ecco allora che viene attentamente vagliata la tipologia della richiesta inoltrata alle autorità competenti, così la variazione di una destinazione d'uso deve essere correttamente inquadrata a quanto riportato negli elaborati tecnici<sup>41</sup> oppure alla natura e alla tipologia di opere realizzate nell'immobile<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sent. 949/2000 e n. 77/1997.

<sup>39</sup> TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 17 settembre 2009 n. 4665.

<sup>40</sup> Il TAR Veneto, Sez. II, nella sentenza dell'11 giugno 2012 n. 801 chiarisce che un centro culturale islamico se non rispetta le condizioni per il formale riconoscimento come associazione di promozione sociale, ex art. 32 della legge 383/2000, non può godere i benefici legati alla compatibilità con la destinazione urbanistica.

<sup>41</sup> In particolare nella sentenza trattata dal TAR Emilia Romagna-Parma Sez. I, del 26 novembre 2009 n. 792, nella planimetria del progetto presentato l'utilizzo di oltre la metà della superficie a sala riunioni dedicata al fedeli portava ad evidenziare la destinazione principale a luogo di culto islamico, quindi connotava in termini quantitativi la funzione svolta dall'edificio: la dimensione che assumeva la "sala assembleare multifunzione" erano incompatibili con un ruolo meramente secondario dell'esercizio del culto islamico



Si mostrano di un certo interesse le sentenze che hanno disciplinato circa natura del luogo sul quale si contende la destinazione, anche nei tentativi di far rientrare l'attività di preghiera tra quelle di destinazione d'uso proprie dello stabile. A questo proposito viene respinto il ricorso presentato dal proprietario dell'immobile il quale sosteneva che l'attività di culto che interessava parte dell'edificio era ricompresa nell'attività terziaria ivi svolta<sup>43</sup>. Allo stesso modo non trova accoglimento la tesi che adotta tra i possibili usi di un locale produttivo la riunione d'individui, dato che la stessa ritiene irrilevante che la riunione "avvenga perché le persone vi svolgano un'attività produttiva o un'attività di pensiero". Il Collegio precisa che:

"attività produttiva è quella che, utilizzando i diversi fattori, realizza nuovi beni e servizi, e certamente le riunioni di un'associazione religiosa non hanno tale obiettivo, se non del tutto occasionalmente e marginalmente, e dunque non vi possono essere assimilate"<sup>44</sup>.

Similmente non pareva ai giudici

"in alcun modo offensiva degli interessi pubblici che le norme urbanistiche sono chiamate a tutelare la modifica di destinazione di un edificio in atto destinato alla riverniciatura delle macchine da neve in una sala riunioni di una Congregazione religiosa per la sua attività di culto"<sup>45</sup>.

Sulla natura dei luoghi due sentenze risultano di particolare interesse; la prima per la definizione che viene data di centro sociale

---

da ascrivere pertanto a principale destinazione dell'immobile. Anche il TRGA Trento, sentenza 7 maggio 2009 n. 150. L'intervento edilizio che comporti una variazione di destinazione d'uso può essere correttamente inquadrato soltanto se si prende a riferimento quanto riportato negli elaborati tecnici (il mutamento strutturale e funzionale della destinazione d'uso vada qualificato soltanto con riguardo a quanto riportato negli elaborati tecnici) non tanto in base alle intenzioni espresse dalla parte interessata. In particolare la progettazione proposta mostrava la volontà di realizzare un edificio di culto piuttosto che la sede di un centro culturale religioso nel quale si esplicano le diverse attività associative.

<sup>42</sup> TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 23 settembre 2010 n. 6415.

<sup>43</sup> TAR Trentino Alto Adige - Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano. Sentenza 30 marzo 2009, n. 116, confermata da Consiglio Stato sez. IV. Sentenza 27 luglio 2010, n. 4915.

<sup>44</sup> TAR Veneto, Sez. II, 10 luglio 2009 n. 2191.

<sup>45</sup> Consiglio di Stato, Sez. I, sentenza 13 dicembre 2005 n. 7078.





rilevante ai fini normativi, secondo la quale un luogo di raduno di immigrati di religione islamica con finalità meramente culturali e non culturali deve essere comunque inteso come “luogo di aggregazione di una cospicua entità di soggetti aventi interessi comuni”<sup>46</sup> ed è pertanto inquadrabile come centro sociale. L'altra sulla possibilità di destinare a luogo di culto un giardino. Sulla premessa che risulta evidente la volontà del proprietario di realizzare un luogo di preghiera, trattasi di area aperta e pertanto assente qualsiasi volumetria che caratterizza invece gli edifici,

“l'uso religioso dipende dalle intenzioni dei soggetti che vi si riuniscono e dura solo per il tempo in cui le persone si trovano riunite. Si tratta pertanto di una destinazione che non è costante e oggettivamente rilevabile come quella impressa a un edificio. Viene piuttosto in rilievo una libera attività di soggetti che hanno le medesime convinzioni. Tale attività non è resa possibile ma soltanto agevolata dalla sistemazione dello spazio verde, elemento che di per sé non determina un particolare impatto sul piano edilizio”. [...]. “Il giardino di preghiera senza edifici riservati al culto, fuoriesce dalla programmazione comunale delle infrastrutture religiose, in quanto intervento edilizio di interesse esclusivamente privato. Di conseguenza l'amministrazione è chiamata a esercitare soltanto i poteri di controllo collegati ai riflessi che l'uso religioso potrebbe determinare sulla collettività, in particolare qualora vi fosse una concentrazione significativa di persone e fossero necessarie misure di regolamentazione”<sup>47</sup>.

Rimane da valutare l'aspetto che maggiormente è stato oggetto del contendere davanti ai giudici amministrativi, quello, cioè, della compatibilità ambientale dei luoghi per i quali veniva chiesta una modifica della destinazione d'uso. In una recente sentenza il Tar ha evidenziato che “l'assembramento di più persone in luoghi chiusi”, indipendentemente dal fatto che il luogo di ritrovo fosse adibito a sede di riunione di associazione o per incontri di preghiera, proprio per l'utilizzo da parte di un elevato numero di persone, comporta l'esigenza di garantire luoghi di ritrovo salubri e sicuri – nel particolare la disciplina igienico-sanitaria e le norme di prevenzione incendi<sup>48</sup> – “per tutelare la

---

<sup>46</sup> TAR Lombardia-Brescia, Sez. I, sentenza 22 settembre 2011 n. 1320.

<sup>47</sup> TAR Lombardia-Brescia, Sez. I, 23 giugno 2010 n. 2378.

<sup>48</sup> Per il rilascio del certificato di agibilità art. 23 T.U. approvato con D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e per la prevenzione incendi D.P.R. 12 gennaio 1998 n. 37.



pubblica incolumità e la sicurezza di colore che occupano l'immobile"<sup>49</sup>. L'interesse pubblico alla salute e alla sicurezza collettiva non è l'unico elemento che viene richiamato per non permettere un cambiamento di destinazione. In realtà le motivazioni di un rigetto trovano fondamento nella incompatibilità della nuova destinazione con i piani edilizi già approvati, comportando una modifica profonda per quello che riguarda il rispetto degli standard urbanistici previsti. Così il Tar Bologna<sup>50</sup> parla di corretto rapporto tra destinazioni d'uso dei singoli beni e destinazioni di zona, in particolare «zona produttiva di completamento - ZP3», il Consiglio di Stato con la sentenza n. 683 del 2011<sup>51</sup>, conferma che il cambio di destinazione d'uso da produttivo a sede di una comunità islamica, pur nella piena legittimità del cambiamento e nel rispetto delle norme igieniche sanitarie e di sicurezza e nei limiti inderogabili stabiliti dalle disposizioni statali e regionali, si presenta di tale entità

“da elidere le esigenze di ordine urbanistico sottese al piano ed, in particolare non possono legittimare eccezioni alla destinazione di zona, sulla quale si fonda la struttura concettuale stessa del piano regolatore generale nelle scelte fondanti sull'uso del territorio”.

Il cambiamento di destinazione d'uso deve presentare la conformità urbanistica dell'intervento, nel senso che, trattandosi di opera di urbanizzazione secondaria, l'edificio di culto dovrebbe essere previsto dal PRG con tale specifica destinazione<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 8 giugno 2012 n. 1618. Dello stesso avviso la sentenza TAR Lombardia-Brescia, Sez. I, del 14 settembre 2010 n. 3522. “Il cambiamento della destinazione d'uso per opere relative ad un luogo di culto presenta importanti innovazioni di grande impatto sul tessuto urbano per la loro rilevanza sociale. Pertanto la procedura di sanatoria (ex art. 53 comma 2 L.R. 12/2005) può essere applicata purché venga ad essere rispettata la conformità alla normativa igienico-sanitaria, la quale nel caso dei luoghi di culto, riveste un ruolo importante per gli interessi pubblici collegati all'edificio di culto (in particolare l'interesse alla salute e alla sicurezza collettiva) in grado di incidere in modo significativo sul contesto sociale. L'abuso non è sanabile con sanzione amministrativa pecuniaria perché il riferimento alla conformità alla normativa igienico-sanitaria richiama l'interesse pubblico alla salute e alla sicurezza collettiva”.

<sup>50</sup> Cfr. TAR Emilia-Romagna-Bologna, Sez. II, 21 giugno 2006 n. 875.

<sup>51</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 28 gennaio 2011 n. 683.

<sup>52</sup> Mancherebbe la verifica di una “specifica e congruente destinazione urbanistica ad attrezzatura religiosa dell'unità immobiliare oggetto dell'istanza”, TAR Lombardia-Milano, Sez. II, 24 novembre 2006 n. 2843.



Per concludere rileviamo come per il Consiglio di Stato<sup>53</sup> “non è possibile differenziare ai fini del titolo abilitativo in ragione dei mutamenti

---

Il TAR Trento ha rimarcato che la volontà di realizzare un edificio di culto piuttosto che la sede di un centro culturale religioso nel quale si esplicano le diverse attività associative di fatto non permette di insediare “associazioni politiche, sindacali, culturali e religiose” nelle “aree ad uso prevalentemente residenziale”, al fine “dell’integrazione della residenza con le altre funzioni urbane ad essa collegate” ex all’art. 36 delle NTA (Norme tecniche di attuazione) del PRG di Trento. La nuova destinazione d’uso era principalmente quella di un luogo di culto islamico con locali accessori per attività sociali e religiose collaterali anziché quella di un centro culturale religioso cui acceda accessoriamente l’eventuale possibilità di preghiera. Si trattava di una destinazione che non era complementare alla zona residenziale dove intendeva essere inserita, essendo richiesta, per dette strutture, l’espressa previsione in zona AR (attrezzature religiose) secondo la disciplina. TRGA Trento, sentenza 7 maggio 2009 n. 150.

“Il diritto di culto - così Consiglio Stato sez. IV, sentenza 27 novembre 2010, n. 8298 -, come tutti i diritti, è collegato al rispetto delle altre situazioni giuridiche che l’ordinamento riconosce e tutela. Esso deve quindi essere esercitato nel rispetto delle regole predisposte e quindi, nel caso de qua, non può esimersi dall’osservanza anche della normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio”: Cfr. anche TAR Trentino Alto Adige - Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano-, sentenza 30 marzo 2009, n. 116, confermata da Consiglio Stato sez. IV, sentenza 27 luglio 2010 n. 4915, per le quali solamente il cambiamento di destinazione d’uso nel piano urbanistico regionale può permettere che le costruzioni siano utilizzate per altre attività diverse da quelle per le quali sono state realizzate.

Qualora l’azione di destinazione fosse rivolta alla realizzazione di un edificio di culto, costatiamo come il Consiglio di Stato lo fa rientrare tra le attrezzature “pubbliche” o “collettive” (di cui, per quanto concerne la disciplina di pianificazione territoriale della Regione Friuli – Venezia Giulia, D.P.G.R. 20 aprile 1995 n. 0126/Pres.), per la cui realizzazione devono essere riservate “adeguate aree”, individuate in sede di formazione degli strumenti urbanistici generali; pertanto nella causa trattata non poteva essere inserito in zona urbanistica B2 di PRG, per la quale lo strumento urbanistico prevede la destinazione a “residenza”, “attività terziarie e ricettive” ed altre minori, ma non anche ad attrezzature “pubbliche” o “collettive” Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 14 dicembre 2004 n. 8026.

<sup>53</sup> Consiglio di Stato Sez. IV, 4 novembre 2011 n. 4854. L’ordinanza sospendeva esecutività della sentenza del TRGA Trento, sentenza breve 9 giugno 2011 n. 169, nella quale si dichiarava illegittima una nuova denuncia di inizio attività (in seguito DIA) presentata dall’Associazione ricorrente per la ristrutturazione di un deposito con cambio di destinazione d’uso, non più “centro culturale religioso” bensì “centro culturale” - precedentemente era stata presentata una DIA, avente ad oggetto la ristrutturazione del locale, con cambio di destinazione d’uso da deposito a centro culturale religioso, tale da rientrare tra le “aree ad uso prevalentemente residenziale”, al fine “dell’integrazione della residenza con le altre funzioni urbane ad essa collegate” con l’insediamento di “associazioni politiche, sindacali, culturali e religiose”, come previsto dalla normativa -.



di destinazione d'uso all'interno di una medesima categoria urbanistica", non essendo ciò consentito neanche sulla scorta di una distinzione tra "associazione culturale" e "centro culturale".

#### **4 - L'esperienza islamica come proposta polivalente del fenomeno religioso**

Le problematiche legate alla creazione di luoghi sacri al di fuori delle aree urbanistiche attrezzate, nei quali espletare la propria ritualità, possono apparire come il prodotto dell'affermazione sul territorio delle nuove minoranze religiose, tra le quali *in primis* gli islamici e gli ortodossi.

Potrebbe sembrare che le nuove confessioni religiose, che lentamente si stabilizzano sul territorio, non trovando strutture di culto stabili, già inserite nel piano urbanistico, vogliano organizzarsi per aprire propri nuovi luoghi di preghiera.

La considerazione è mal posta dal momento che la questione non è così immediatamente legata alle realtà religiose emergenti che non hanno alcun radicamento nel territorio. Le premesse potrebbero essere vere per gli islamici, ma non trovano riscontro per gli ortodossi i quali, pur presentandosi come una realtà religiosa non uniforme dal punto di vista del rito e della tradizione di appartenenza, e quindi più soggetta ad una diversificazione e ad una differenziazione nello stesso spazio sociale condiviso, non hanno creato difficoltà nella realizzazione di luoghi di culto.

La situazione è anche connessa al lungo cammino ecumenico che vede la Chiesa cattolica attivamente impegnata a concedere in comodato d'uso gratuito alcune delle proprie chiese nelle quali gli ortodossi possono officiare.

La questione è invece legata a due distinti fattori.

Il primo è un prodotto dei nuovi flussi migratori. Infatti a seguito di una consistente mobilità soprattutto di provenienza extra europea, il

---

Anche l'inserimento di un centro culturale nelle "zone destinate ai servizi di quartiere" non doveva in ogni caso aggravare il carico urbanistico indotto dalla nuova destinazione, comportando, altrimenti, imprevisti ed inaccettabili disagi per gli abitanti. La previsione normativa di "centri civici, culturali e ricreativi" presupponeva un adeguato dimensionamento delle opere di urbanizzazione complementari, come strade e parcheggi, che nella specie, pur essendo evidentemente necessarie, non erano previste.



territorio italiano è diventato meta non solo di transito ma di stazionamento di nuove comunità. Il carattere che ha assunto il fenomeno ha portato gli stessi immigrati a cercare nella dimensione religiosa la propria identità etnica, come un punto fermo sul quale costruire il proprio ruolo nella nuova società. Da questa lettura del contesto socio-politico si capisce come la questione dei luoghi di preghiera abbia interessato non solo gli islamici ma anche le chiese protestanti e riformate<sup>54</sup>, proprio per la forte alimentazione di aderenti provenienti da nazioni africane<sup>55</sup>. La seconda questione riguarda invece il significato che assume per il fedele e per la propria religione il luogo di culto. Dal momento che non esiste un modello unico di luogo di culto identificativo per tutte le confessioni religiose, emerge la necessità di considerare come degni di tutela tutte le diverse possibilità che le comunità propongono sul territorio, anche nel cercare di fare chiarezza tra l'esercizio privato o collettivo del culto. Per gli islamici, ad esempio, esiste una profonda differenza tra la moschea, la sala di preghiera e il centro islamico, tutti con propri e specifiche caratteristiche edilizie e funzionali<sup>56</sup>, che richiedono differenti ed adeguate previsioni normative.

## 5 - Spunti di riflessione

Indubbiamente la specificità della problematica affrontata, il pluralismo religioso e culturale dei soggetti interessati e coinvolti nella questione e la

---

<sup>54</sup> La presenza di Protestanti e Riformati in Italia si attese su circa 300.000 fedeli. Cfr. *Il Regno, Annale* 2011. Per i Protestanti il luogo di culto, spesso detto tempio, per distinguerlo dalla chiesa come comunità, non è uno spazio sacro, ma un locale comune, in genere costruito per le assemblee liturgiche, ma usato anche per altri scopi. **D. SALA**, *Credenti d'Italia – Pentecostali: radicati e autonomia Il pastore E. Landi della Chiesa apostolica*, in *Regno-att.* n. 8, 2013, p. 211, la Chiesa apostolica in Italia conta 125 sale e 195 cellule, cioè piccole sale di culto nelle famiglie. Con "l'adesione di circa 526 neofiti, cioè nuovi battezzati, nel corso dell'anno, i membri della Chiesa apostolica in Italia sono complessivamente 9.150. [...] Nell'insieme la Federazione delle Chiese pentecostali in Italia conta 25 denominazioni, che animano circa 500 chiese e hanno una popolazione totale di oltre 50.000 persone".

<sup>55</sup> In particolare dal Ghana, Nigeria e Costa d'Avorio.

<sup>56</sup> **S. ALLIEVI, F. DASSETTO**, *Il ritorno dell'Islam. I musulmani in Italia*, Roma, Edizioni Lavoro, 1993; **M. BOMBARDIERI**, *Moschee d'Italia. Il diritto al luogo di culto. Il dibattito sociale e politico*, EMI, Bologna, 2011, **S. ALLIEVI**, *Moschee in Europa. Conflitti e polemiche tra "fiction" e realtà*, in *QDPE*, 1, 2010.



mancanza di una normativa omogenea, non aiutano nella ricerca di una soluzione soddisfacente ad esprimere il proprio diritto al culto.

Così il legislatore locale si vede costretto o a sperimentare nuove strade, consapevole del prototipo che va ad utilizzare, o perseverare nel ricomprendere le nuove esigenze nell'apparato urbanistico-edilizio oramai consolidato.

Nel primo caso si dimostra una apertura culturale al tessuto urbano in continua trasformazione, ma si deve preventivare un profondo sforzo di adattamento con l'impiego di mezzi e di tempo, nel secondo si rischia di precludere o comunque ritardare qualunque tentativo di integrazione realizzato attraverso la propria appartenenza religiosa.

Il modello milanese, del rilascio di un permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche senza la realizzazione di opere edilizie, come abbiamo precedentemente evidenziato, potrebbe rappresentare la situazione estrema per garantire un utilizzo del territorio conforme al piano urbanistico previsto, ma che potrebbe assumere risvolti politici legati alla discrezione valutativa degli apparati pubblici preposti.

Al di là di quelle che sono le disposizioni normative regionali o comunali singolarmente adottate, ritengo che l'azione preventiva basata sul dialogo programmato con i soggetti religiosi interessati, possa costituire quel valore aggiunto in grado di dare espressione alle esigenze culturali espresse, anche nel trovare le soluzioni più adeguate. Ancora una volta il comune di Milano sembra anticipare i tempi nel proporre un Albo speciale delle associazioni e organizzazioni religiose. L'Albo, di natura dichiarativa, permetterà "alle associazioni e/o organizzazioni le cui finalità esclusive, o quantomeno prevalenti, siano la religione o il culto"<sup>57</sup>, di "richiedere la messa a norma degli spazi in uso per l'esercizio del culto e/o beneficiare della destinazione di aree e/o spazi [...] per lo svolgimento di attività riconducibili alla pratica pubblica del proprio culto"<sup>58</sup>, dopo aver sottoscritto in Protocollo di impegno<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Per un approfondimento di questa Albo rinvio a **A. ANGELUCCI**, *L'Albo delle associazioni e organizzazioni religiose del Comune di Milano*, in *QDPE*, 2, 2013, 461 ss, anche per i verbali della Commissione inediti ivi citati.

<sup>58</sup> Così nella Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444 del 6 luglio 2012.

<sup>59</sup> [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it). Il Protocollo impegna le associazioni/organizzazioni «a rispettare con particolare cura, [...] le norme e i regolamenti più specificamente concernenti l'ordinato svolgimento del culto", quali, ad esempio, le disposizioni in tema di:

- affollamento degli spazi e parcheggi;



Il tentativo di promuovere un piano di confronto era già stato avviato con il Forum delle religioni e il Gruppo di lavoro per il Dialogo Interreligioso, cercando di incanalare la concertazione secondo parametri più istituzionalizzati.

Dalle iscrizioni che sono pervenute si capisce come la tematica dei luoghi di culto, intesi in senso ampio, sia non solo appannaggio della realtà islamica, dal momento che le adesioni sono giunte dalle comunità musulmane (12), evangeliche (15), cristiano-copte, cristiano-ortodosse (4), induiste (2) e buddiste (2)<sup>60</sup>.

Accanto a questa iniziativa che vede la partecipazione attiva delle comunità religiose, a livello comunale si potrebbero prevedere spazi culturali polifunzionali, per permettere alle diverse comunità religiose di esprimere il proprio credo in strutture abilitate.

Certamente in questo modo si risolverebbe, in via provvisoria, una situazione precaria, ma verrebbe eliminato il senso di appartenenza rappresentato dall'immobile, come marcatore territoriale, simbolo di presenza attiva e organizzata sul territorio.

### The use of real estate property for cult's activity

**Abstract:** The change of use of a property for the sake of religious cult; it should be properly inserted in the regional and municipal rules, for a full protection of the right to their own religious cult.

**Parole chiavi:** Luoghi di culto – esercizio del culto – appartenenza religiosa – ordine pubblico.

---

- affissioni negli spazi pubblici esterni;  
- decoro urbano;  
- occupazione di suolo pubblico;  
- immissioni e utilizzo di mezzi di diffusione sonora;  
- normative di settore nel caso di esercizio di attività diverse dal culto», problematiche che ben si presentano nell'allestimento di luoghi di preghiera o di culto di primo avvio.

Di diversa natura si presenta il Protocollo d'intesa firmato dal Comune Colle di Val D'Elsa e la Comunità dei Musulmani di Siena e Provincia il 30 dicembre 2004, per la gestione del nuovo centro culturale islamico.

<sup>60</sup> A. ANGELUCCI, *L'Albo delle associazioni e organizzazioni religiose*, cit., riporta il documento inedito *Sintesi domande pervenute in occasione della pubblicazione dell'avviso per la costituzione dell'Albo delle associazioni/organizzazioni religiose presenti sul territorio cittadino*.