

**ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITA' DI BOLOGNA**

**SCUOLA DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN  
GIURISPRUDENZA**

**EDILIZIA DI CULTO E LIBERTA'  
RELIGIOSA NELLA  
GIURISPRUDENZA DELLE CORTI  
SUPERIORI**

**Tesi di laurea in DIRITTO ECCLESIASTICO**

**Relatore**

**Prof. Giovanni Cimbalo**

**Presentata da**

**Elisa Casamenti**

**0000425643**

**Sessione II  
Anno Accademico 2016/2017**

## *Indice*

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introduzione.....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>I     <b>Edilizia di culto.....</b></b>   | <b>6</b>  |
| 1.     “Edificio di culto”, nascita ed evoluzione.....   | 6         |
| 2.     Uguaglianza nelle diversità.....  | 13        |
| 3.     Regime giuridico degli edifici di culto nella storia italiana.....  | 19        |
| 4.     Il vincolo di destinazione al culto.....  | 29        |
| 5.     Urbanistica e finanziamenti.....  | 39        |
| <b>II    <b>L’edilizia di culto e la giurisprudenza italiana.....</b></b>  | <b>49</b> |
| 1.     Edilizia di culto e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni....   | 49        |
| 2.     La Regione Abruzzo: sentenza numero 195 del 1993.....   | 59        |
| 3.     La legge regionale del 1992 della Lombardia al vaglio della Corte<br>costituzionale: la sentenza numero 346 del 2002..... | 70        |
| 4.     La Regione Lombardia torna al vaglio della Corte costituzionale: la<br>sentenza numero 63 del 2016.....                   | 75        |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 5.         | Discrezionalità pubblica: dalla materia urbanistica alla stipulazione delle intese..... | 90         |
| <b>III</b> | <b>Corte europea dei diritti dell’Uomo.....</b>   | <b>100</b> |
| 1.         | Edilizia religiosa e Corte europea dei diritti dell’Uomo.....                           | 100        |
| 2.         | Sentenza Corte europea, caso Manoussakis e altri contro Grecia..                        | 113        |
| 3.         | Sentenza Corte europea 24 maggio 2016, testimoni di Geova contro Turchia.....           | 122        |
| 4.         | Corte europea dei diritti dell’Uomo: laicità e sicurezza, caso Refah Partisi.....       | 128        |
| 5.         | Sentenza Corte europea 11 luglio 2017, pluralismo religioso in pericolo?.....           | 139        |
| <b>IV</b>  | <b>Conclusioni.....</b>   | <b>143</b> |
| <b>V</b>   | <b>Bibliografia.....</b>  | <b>148</b> |

## **Introduzione**

L'elaborato sviluppa la trattazione della libertà religiosa nella sua dimensione spaziale, ossia dalla materia dell'edilizia di culto poiché mai come oggi è possibile correlare la libertà religiosa con lo spazio urbano e i processi di globalizzazione e immigrazione.

L'Italia ha sempre riconosciuto carattere egemone al cattolicesimo, al punto che, nonostante il realizzarsi del pluralismo religioso dettato dai fenomeni migratori e dalla globalizzazione, il contesto attuale geopolitico, sembra aver ancor più radicato l'identità cattolica.

L'articolazione della tesi consta di tre parti suddivise in capitoli.

Il primo capitolo "edilizia di culto" spazia dall'evoluzione storica del regime giuridico degli edifici di culto dalla fase liberale, alla fase Repubblicana caratterizzata dall'emanazione della Costituzione italiana, il cui contenuto normativo di nostro interesse è racchiuso nell'art. 19 che riconosce quali soggetti beneficiari delle garanzie in esso contenute, l'universalità degli individui presenti nel territorio della nazione a tutela della libertà di religione, qualsiasi essa sia, senza che una religione sia privilegiata rispetto alle altre.

L'attuabilità del principio ex art. 19 Cost., si scontra ed incontra con il trasferimento agli enti locali della competenza in materia di urbanistica secondaria, ed è per questo che il secondo capitolo dell'elaborato "edilizia di culto e giurisprudenza italiana", ricomprende un'indagine, effettuata tramite gli enunciati della Corte costituzionale, riguardo le previsioni regionali in ambito di standard urbanistici e di distribuzione dei finanziamenti pubblici relativi alla materia dell'edilizia di culto, che ci permetterà di constatare se la normativa italiana si informa all'attuazione di un reale pluralismo religioso prevedendo eque condizioni tra le diverse confessioni religiose.

I problemi inerenti l'edilizia religiosa e le normative urbanistiche vivono nell'elaborato, fino al terzo capitolo "Corte europea dei diritti dell'Uomo", ove, tramite l'analisi di due enunciati della Corte di Strasburgo, vogliamo rilevare problematicità anche a livello internazionale, relative al rapporto tra esigenze delle minoranze ad avere un luogo di culto e previsioni urbanistiche statali che negano invece tale diritto intimamente connesso all'esercizio della libertà religiosa. La trattazione si conclude dunque con due sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo concernenti più in generale la materia della libertà religiosa e il suo esercizio nello spazio pubblico andando a esaminare il delicato rapporto di convivenza tra i principi religiosi islamici, portati dai nuovi venuti, e i principi fondamentali storicizzati in ambito europeo.

## I Edilizia di culto.

### 1. “Edificio di culto”, nascita ed evoluzione.

La necessità dell'uomo di conoscere attraverso i sensi comporta una trasposizione dell'*interiore homine* in una dimensione materiale ed ecco perché per l'espletamento del culto sorgono spontanei segni esteriori, formali e materiali quali l'edificio di culto<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> E. Cassirer, *Filosofia delle forme simboliche, pensiero mitico*, II, Milano, Pgreco, 2015, pagg. 143-144, afferma: “ Nissen, mostra come il fondamentale sentimento mitico-religioso del sacro abbia trovato la sua prima oggettivazione volgendosi verso l'esterno e presentandosi nell'intuizione di rapporti spaziali. Il sacro comincia in quanto dalla totalità dello spazio viene distinta una determinata regione, separata dalle altre e in un certo qual modo circoscritta e chiusa sotto l'aspetto religioso”, l'A., inoltre scrive: “La parola *templum*, dal greco, risale alla radice tagliare; altro quindi non significa se non ciò che è stato tagliato, delimitato. In questo senso essa indica principalmente il recinto sacro appartenente e consacrato al dio, per poi significare, nel suo uso più esteso, ogni pezzo di terra, un campo, un luogo coltivato, sia che esso appartenga a un dio, a un re o a un eroe”, e H. Nissen, *Das Templum. Antiquarische Untersuchungen*, Berlino, Weidmann, 1869, pag. 8 ss.: “L'atto fondamentale della delimitazione, con cui per la prima volta viene creata in senso giuridico-religioso, una sicura proprietà, si ricollega all'ordine sacrale dello spazio. Negli scritti degli agrimensori romani, l'introduzione della delimitazione, è attribuita a Giove e collegata direttamente all'atto della creazione del mondo. E' come se la sicura delimitazione dominante nell'universo venisse portata sulla terra e introdotta nei singoli rapporti terreni. Di conseguenza, la delimitazione comincia con la più semplice divisione naturale, con la divisione in un lato del giorno e in un lato della notte, a cui si aggiunge la divisione, compiuta in base al giorno che cresce e al giorno che decresce. A questa forma di delimitazione è strettissimamente legato il diritto pubblico romano; su di essa si fonda la distinzione di *ager publicus* e di *ager divisus et adsignatus*, della proprietà pubblica e della proprietà privata. Viene infatti considerato proprietà privata solo il territorio chiuso da limiti fissi, da linee matematiche non spostabili, il quale sia stato delimitato e assegnato. Come prima aveva fatto dio, ora lo Stato, la comunità, il singolo, servendosi della mediazione dell'idea di *templum*, fa proprio un determinato spazio e vi si installa”.

D'altro lato, “l’assoluta essenza spirituale di Dio postula una adorazione in spirito che di per se prescinde da ogni localizzazione, da ogni limite e da ogni esclusività”<sup>2</sup>.

Nel periodo delle persecuzioni romane il popolo cristiano sviluppava la *domus ecclesiae* come luogo privato, “la casa”, ove esercitare il proprio credo.

Il termine *domus ecclesiae* adottato, ricomprendeva sia la comunità dei credenti che il luogo sacro, superando l’uso del termine tempio che in una confessione monoteistica non poteva che essere uno solo<sup>3</sup>, così come usato sia nel mondo pagano che giudaico.

In “*De Mortibus persecutorum*” opera di Lattanzio, è incisa la svolta costantiniana: grazie alla stipula nel 313 d. C. dell’Editto, terminano le persecuzioni contro i cristiani e viene riconosciuto il diritto alla libertà religiosa<sup>4</sup>.

Presupponendo che il cristianesimo non riconosce nel tempio il luogo esclusivo di Dio; l’affermarsi della libertà religiosa, ha comportato l’esigenza della costruzione di luoghi di culto e la loro effettiva realizzazione.

Le chiese vengono alla luce.

Sant’Agostino sottolinea la profonda analogia tra l’azione della chiesa e la costruzione di una chiesa... “Questo rapporto fra l’edificio e i fedeli, fra l’oggetto materiale e la fede, fra il luogo e la vita interiore dell’uomo non è

---

<sup>2</sup> G. Dalla Torre, *Dalle “chiese” agli “edifici di culto”*, in D. Persano, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, Vita e pensiero, 2008, pag.4.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pag. 3.

<sup>4</sup> Lattanzio in “*De Mortibus persecutorum*”, in <http://www.thelatinlibrary.com/lactantius/demort.shtml> si legge: “sia ai cristiani che a tutti la *libera potestas* di seguire la religione che ognuno si è scelta... Non si dovrà più negare questa libertà a nessuno che abbia aderito in coscienza alla religione dei cristiani o a quella che abbia ritenuto più adatta a sé”.

dovuto al linguaggio simbolico del tempo, ma esprime un'intima associazione fra le strutture ecclesiali e lo spazio culturale”<sup>5</sup>.

Le chiese nate come *domus ecclesia* a regime privatistico devono attendere il XIII secolo per godere di un regime giuridico di *species*, grazie ad un pieno sviluppo del diritto canonico.

Oggi, nel nuovo Codice di diritto canonico del 1983 il canone 1214 enuncia: “con il nome di chiesa si intende un edificio sacro destinato al culto divino, ove i fedeli abbiano il diritto di entrare per esercitare soprattutto pubblicamente tale culto”.

Inoltre dalla lettura dei canoni 1214, 1223 e 1224 si evince la presenza di chiese, oratori e cappelle private ove solo le chiese vengono ritenute edifici sacri mentre oratori e cappelle private sono luoghi e quindi spazi anche diversi da un edificio, ciò che li accomuna è la “destinazione al culto divino”.

Il legislatore civile sostituisce il termine “*ecclesia*” nel 1942, allorquando per meglio racchiudere la maggioranza delle confessioni presenti sul territorio opta per la scelta del termine “edificio di culto”.

Oggi, la nozione giuridica di edifici di culto, si è dilatata, andando a ricomprendere non solo l'edificio “chiesa” ma anche le annesse pertinenze<sup>6</sup>, inoltre il termine “edificio di culto” è “frutto di una tradizione che non trova riscontro in tutte le tradizioni religiose”<sup>7</sup>. È per questi motivi che il termine “luogo di culto”, meglio racchiude ogni spazio in cui viene collettivamente esercitata la libertà religiosa.

---

<sup>5</sup> B. Geremek, voce “*Chiesa*” in *Enciclopedia Einaudi*, Torino, 1977, pagg. 1087-1140.

<sup>6</sup> Sono considerate pertinenze della chiesa: la sacrestia, il battistero, il campanile e il sagrato, i locali adibiti a ufficio e ad abitazione dei sacerdoti e degli addetti al culto, nonché quelli usati per le opere pastorali connesse alla chiesa e al culto che in essa si celebra, come l'oratorio. La nozione giuridica di pertinenza è delineata dagli artt. 817-818 c.c.

<sup>7</sup> C. Cardia, *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Convegno di Roma del giugno 2007, Milano, Lumsa, 2008, pagg. 8 ss.



Nell'articolo 831 cod. civ. rubricato "beni degli enti ecclesiastici ed edifici di culto", il legislatore vuole tutelare gli interessi religiosi nella "generalità indistinta dei fedeli"<sup>8</sup> ed inserisce il vincolo di destinazione al culto pubblico, impedendo un diverso uso dell'edificio.

Lo Stato sociale garantisce la tutela anche del benessere spirituale dei cittadini, la quale ricomprende sia il benessere religioso che culturale.

Il lascito della comunità ecclesiale consistente in opere destinate al culto, che per la loro magnificenza sono divenute patrimonio dell'umanità, rientrano nel nostro ordinamento a pieno titolo, nella categoria dei beni culturali. Precisamente nella categoria dei "beni culturali di interesse religioso", prevista dall'art. 9 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>9</sup>.

Le chiese sono soggette a due distinti ordinamenti giuridici: quello della Chiesa e quello dello Stato, che nell'ambito della tutela del patrimonio storico e artistico si sono impegnate a collaborare<sup>10</sup>.

Necessità, ribadita anche con la sottoscrizione dell'Intesa tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, il 26 gennaio 2005.

La Chiesa si sente obbligata nell'epoca attuale "a conservare e a tramandare con cura il patrimonio artistico e le testimonianze di fede del passato"<sup>11</sup> prefiggendosi l'impegno "di collaborazione e di lavoro comune per tutti gli operatori ecclesiali coinvolti nel processo di adeguamento, per i

---

<sup>8</sup> D. Barillaro, *Edifici di culto e art. 700 c. p. c.*, in *Il diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1965, pagg. 181-184.

<sup>9</sup> Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>10</sup> G. Feliciani, "Le chiese nel quadro della tutela del patrimonio culturale", in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. Persano, Milano, Vita e Pensiero, 2008.

<sup>11</sup> Commissione conferenza episcopale italiana per la liturgia, *L'adeguamento delle chiese secondo la riforma liturgica*, nota pastorale n. 13, in <http://www.dehoniane.it:9080/komodo/trunk/webapp/web/files/riviste/archivio/02/1996>, Roma, 1996, pag. 1.

professionisti e i tecnici, come pure per tutti coloro che hanno autorità per la tutela del patrimonio culturale italiano”<sup>12</sup>.

La Conferenza episcopale italiana afferma: “solo in linea teorica è possibile distinguere la dimensione culturale di una chiesa da quella religiosa, perché di fatto i due aspetti sono inseparabili: infatti la dedizione al culto costituisce la ragione d’essere dell’edificio e delle opere d’arte in esso contenute”<sup>13</sup>.

Infine, la tutela costituzionale all’articolo 19 del diritto a “professare liberamente la propria fede in qualsiasi forma, individuale e associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”, afferma il diritto di professare la propria fede religiosa come parte dei diritti fondamentali dei cittadini e dei migranti, nonché di tutti coloro che anche temporaneamente si trovano nel territorio dello stato.

Inoltre, è norma dalla quale discende direttamente il diritto di disporre di edifici di culto, in quanto nell’enunciare il diritto di esercitare in privato o in pubblico il culto, riconosce il diritto in capo alle confessioni e ai credenti di poter disporre di spazi idonei a svolgere tale attività e l’obbligo in capo allo stato non solo di consentire ma anche di facilitare la disponibilità di edifici di culto in quanto, in essi si esercita una attività delle formazioni sociali a carattere religioso.

Sempre dalla lettura dell’art. 19 della Costituzione si ricava come il diritto di disporre di edifici di culto sia un diritto indipendente dall’aver stipulato un’intesa con lo Stato, la Corte costituzionale si è espressa a garanzia del dettato della Carta fondamentale nelle sentenze n. 195/93, n. 346/2002 e n. 63/2016 che analizzeremo nel dettaglio nel prossimo capitolo.

---

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Conferenza episcopale italiana, Istruzione in materia amministrativa, 1 settembre 2005, numero 129.

Nel 1981, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, attraverso la “Dichiarazione sulla eliminazione di tutte le forme di intolleranza e la discriminazione fondate sulla religione o la convinzione” enuncia il diritto dei cittadini, a disporre liberamente dei luoghi ove esplicitare il proprio credo, cosicché vi fosse un reale rispetto della libertà di religione, libertà al cui interno, si afferma esistere il diritto di erigere e mantenere chiese e templi<sup>14</sup>. Voglio concludere affermando il dato oggettivo emergente da quanto ho finora scritto, la Chiesa è monumento: in quanto appartiene all'arte, la Chiesa è documento: in quanto appartiene alla storia e riprendendo, quanto ho citato al principio del paragrafo, ossia l'idea agostiniana dell'intima associazione fra le strutture ecclesiali e lo spazio culturale, la Chiesa è luogo di culto, spazio riferito alla dimensione umana e alla struttura ecclesiale al cui interno il sacro trova la propria realizzazione. Ciò che differenzia un edificio di culto da ogni altro edificio storico monumentale, è il fatto che al suo interno, uomini uniti dalle fede, cercano

---

<sup>14</sup> La nota pastorale n. 10, pubblicata in *”L'amico del clero”* 1993, pagg. 413 ss., riguardante *La progettazione di nuove chiese*, elaborata dalla Commissione Episcopale per la Liturgia e approvata dalla Commissione episcopale permanente nella sessione del 25-28 gennaio 1993, dichiara: “costruire una chiesa di pietre esprime una sorta di radicamento della chiesa di persone nel territorio” e “costruire una nuova chiesa è operazione pastorale articolata, nei suoi attori, ma ancor prima nel processo che la giustifica come immagine di una comunità viva e operante, guidata nel suo cammino da profonde leggi teologiche e culturali” perché costruire una chiesa significa “individuare un gruppo umano, che abbia una sua autonomia territoriale, farsi carico delle sue attese, corrispondere alle sue istanze, condividere la sua crescita di fede” e “il rapporto tra chiesa e quartiere ha valore qualificante rispetto ad un ambiente urbano non di rado anonimo, che acquista fisionomia tramite questa presenza, capace di orientare spazi esterni circostanti ed essere segno della istanza divina in mezzo agli uomini. Ciò significa che il complesso parrocchiale deve essere messo in relazione ed entrare in dialogo con il resto del territorio, deve anzi arricchirlo.”.

ed esprimono un legame con la divinità e questo non è altro, che una specificità comune ad ogni credo<sup>15</sup>.

Ecco a noi l'importanza della laicità dello Stato ove, tutti gli edifici sono per tutti i fedeli di tutte le confessioni religiose il luogo deputato alle esperienze visibili di fede, alla manifestazione della specifica identità e alla comunione nella solidarietà.

---

## 2. Uguaglianza nelle diversità.

Globalizzazione<sup>16</sup> ed emigrazione<sup>17</sup>, si caratterizzano come due forti fenomeni presenti nella nostra società attuale che hanno comportato e

---

<sup>16</sup> A sostegno dell'idea di globalizzazione non solo economica ma anche culturale, si veda E. De Martino, *La fine del mondo*, Roma, Einaudi, 2002, pagg. 395 ss., si legge: “Con l'epoca delle scoperte geografiche e della fondazione dei grandi imperi coloniali fu gettato il primo seme di un nuovo possibile umanesimo, che appena oggi, nell'epoca della decolonizzazione, si appresta a dare i suoi frutti. Sino al '500 l'umanesimo fu la presa di coscienza dell'umano mediata attraverso un ritorno diacronico dell'antichità classica: fu rammemorazione di un passato illustre attraverso la quale si espresse l'esigenza di allargare la consapevolezza dell'umano oltre i limiti della memoria cristiana medievale”, e “...il primo seme di questo nuovo modo di fare Umanesimo, (ossia l'Umanesimo etnografico) fu gettato all'epoca delle scoperte geografiche. Si sa che le scoperte geografiche non sono state motivate da intenti scientifico-umanitari, ma da ragioni di carattere politico-economico. Eppure, nonostante tutto, tali scoperte permisero l'incontro con altre organizzazioni umane...”. Inoltre, G. Cimbalo, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, nota 9, pag. 5, “ La presenza di migranti nei territori dotati di un'economia più dinamica, soprattutto nei distretti che si sono costituiti nel nord del paese è causa di notevoli contrasti in quanto il distretto costituisce un'isola produttiva specializzata che trova nella sua compattezza la propria forza economica. Si tratta di un modello produttivo che convive e vive nel mercato globalizzato”.

<sup>17</sup> *Ibidem*, nota 5, pag. 3, “L'emigrazione più recente in Italia dopo le “invasioni barbariche” è quella pacifica degli albanesi (Arbëreshë) insediatisi in molti villaggi dell'Italia meridionale spopolati dalla peste. Questo insediamento è avvenuto in cinque fasi e in modo del tutto pacifico, a partire dal XV secolo, su invito del re di Napoli per conto del quale alcuni di essi avevano combattuto come soldati di ventura. Dopo circa cinque secoli rappresenta oggi un esempio di perfetta integrazione di una popolazione che ha conservato lingua e tradizioni proprie ormai parte integrante del tessuto sociale del centro e del sud Italia”; e ancora vedi pag. 3-4 : “Il 1992 ha introdotto un nuovo scenario in un paese che da luogo di emigrazione diveniva, dopo molti secoli, destinatario di emigrazione da paesi e

comportano la simultanea presenza di soggetti provenienti da diverse aree sociologiche culturali, innescando il naturale bisogno di conservare il carattere identitario o sociale di provenienza.

È qui, che l'appartenenza religiosa diviene elemento qualificante l'area sociologica culturale di origine quindi i costumi, l'alimentazione, le festività e le relazioni che non trovando giusto rispetto e riconoscimento in politiche di integrazione, pluralismo e tolleranza, sfociano in frammentazione, separatezza, differenziazione alimentando oltremodo il disagio sociale.

È di ciò se ne serve chi alimenta la propria forza nella scissione fra religione e cultura, ove un esempio può essere dato dall'islam europeo considerato terra di missione per i fondamentalisti islamici, come del resto avviene per le chiese pentecostali e carismatiche. Entrambi questi movimenti religiosi negano la cultura, la filosofia, la teologia, coltivano una devozione assoluta al contenuto letterale dei libri sacri e proponendo la fede individuale come strumento di accesso immediato alla verità, senza la mediazione degli studiosi e delle istituzioni religiose. La religione, per

---

popoli con forti tradizioni, appartenenze e abitudini radicate, comunque distinguibili sul piano culturale e caratterizzate da una comune visione del ruolo pubblico della religione. Ci riferiamo soprattutto all'immigrazione di massa dai paesi dell'Est le cui popolazioni sembrano presentare tratti caratteristici più vicini alla tradizione italiana, mentre il flusso migratorio dal resto del mondo, soprattutto dai paesi di religione islamica, si caratterizza per una complessità che ha bisogno di strumenti di conoscenza culturali, antropologici, storici, giuridici per essere indagata. Un dato inconfutabile è costituito comunque dal fatto che la composizione delle appartenenze religiose sul territorio è tumultuosamente mutata, creando una situazione inedita sia per le popolazioni che per il legislatore italiano. Questi elementi di novità hanno alimentato stereotipi di lettura e stimolato una percezione del fenomeno spesso semplificata e fuorviante. La rapidità e la dimensione di massa dell'emigrazione ha trovato il paese impreparato e ne ha messo fortemente in crisi l'identità, con il risultato che si sono generalizzati comportamenti difensivi concretizzati nella riscoperta del territorio, delle sue tradizioni, dei suoi usi e costumi, dell'appartenenza religiosa come un insieme di valori mediante i quali contrapporsi al nuovo, portato dai migranti”.

costoro, è fede ed è un sistema di precetti che demarca il confine fra la comunità dei fedeli e gli altri. Da qui l'importanza per gli ordinamenti giuridici di riconoscere differenti confessioni, ognuna caratterizzata da proprie tradizioni filosofiche, culturali, festività, riti...<sup>18</sup>.

La convivenza tra culture e fedi differenti ha frazionato la popolazione che cerca di trovare unità nel sistema giuridico comprensibile e perciò realmente accessibile a tutti<sup>19</sup>, compito a cui è chiamato il giurista che abbia spiccata sensibilità verso il fattore religioso sul presupposto che la religione è elemento caratteristico di ogni cultura e di ogni sistema giuridico<sup>20</sup>.

Unità nella pluralità deve essere l'obbiettivo.

Tuonano le parole di Norberto Bobbio: "Non è possibile che il giurista non realizzi comunque nella didattica come nella ricerca, una politica della cultura, che significa politica compiuta dall'uomo di cultura in quanto tale e che si contrappone alla politica culturale cioè alla pianificazione della cultura da parte dei politici"<sup>21</sup>.

Lo Stato deve essere governato dalla laicità delle istituzioni<sup>22</sup>, in una società multireligiosa in senso effettivamente plurale cioè un diritto realmente laico<sup>23</sup>.

Baubèrot suggerisce il luogo ove rinvenire la più appropriata nozione di laicità, precisamente all'interno della *Déclaration Universelle sur la Laïcité* au XXI siècle, sottoscritta da 284 docenti universitari di trenta diversi paesi.

---

<sup>18</sup> G. Cimbalò, *Integrazione dei migranti: un islam plurale per l'Europa*, in <http://www.giovanncimbalò.it/wp-content/uploads/2016/05/Integrazione-Migranti.pdf>, 2016, pag. 16.

<sup>19</sup> A. Fucillo, *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Torino, Giappichelli, 2014, pag. 13.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> N. Bobbio, *Politica e cultura*, Torino, Einaudi, 1974, pag. 18.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> A. Fucillo, *op. cit.*, pag. 10.

Dalla Dichiarazione risulta il seguente concetto di laicità, disarticolato in tre parametri:

“respect de la liberté de conscience et de sa pratique individuelle et collective; autonomie du politique et de la société civile à l'égard des normes religieuses et philosophiques particulières, non discrimination directe ou indirecte envers des êtres humains”.

Inoltre la Dichiarazione precisa: la laicità non è appannaggio di alcuna cultura o nazione o continente; che la stessa può realizzarsi anche in paesi dalle cui tradizioni linguistiche il termine, in quanto tale, non risulta adoperato; che processi di laicizzazione hanno avuto luogo o potranno avere luogo all'insegna di diverse culture e civiltà, pur quando non ne ricorra la correlata qualifica formale.

In definitiva, la nozione di laicità deve essere desunta dall'uso sociale che è dato riscontrare nei vari contesti operativi in cui può atteggiarsi secondo molteplici guise, sulla base del diverso equilibrio che concretamente si instaura fra i tre elementi dei quali si è prima discorso<sup>24</sup>.

La Costituzione non enuncia esplicitamente il carattere della laicità, ma è frutto di una ricognizione dottrinale e giurisprudenziale per via interpretativa sistematica (Corte costituzionale).

La laicità non è anti-religiosità, anzi, implica la valutazione positiva della religiosità come comportamento umano, ma evitando l'adesione a una specifica fede (abolizione della religione dello Stato); perciò, la Carta rispetta tutte le fedi e le opinioni religiose che si manifestano nella società, impegnandosi a promuovere e favorire ogni esigenza da esse scaturenti, nei limiti della legalità costituzionale<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> S. Berlingò, *Presentazione*, a cura di S. Domianello, *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*. Bologna, Il Mulino, 2012, pag. 13.

<sup>25</sup> G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, Lecce, Laterza, 2013, pag. 54.



La dottrina ha specificato che la laicità non è una qualifica genericamente implicita dello Stato costituzionale, ma una connotazione ulteriore e specifica, un plusvalore di garanzia, rafforzativo di altri valori, come potrebbero essere quelli dello Stato sociale o dello Stato antifascista.

La Corte costituzionale, dalla sentenza n.203 del 1989 alla n. 334 del 1996 e con numerose altre sentenze e ordinanze ha tratteggiato i caratteri del principio supremo di laicità.

Il principio di laicità è stato desunto in via interpretativa dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della nostra Costituzione, attraverso un cammino unico di analisi sistematica, dal quale è scaturita una laicità, denominata all'italiana, che secondo la Corte costituzionale “non implica indifferenza dello Stato dinnanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”.

Dalla laicità secondo la Corte discendono alcuni corollari: “la distinzione degli ordini” tra lo Stato e le confessioni religiose, tra sfera temporale e spirituale, da cui deriva anche il dovere da parte dello Stato di non ingerenza nell'indipendenza delle confessioni religiose, “il pluralismo confessionale e culturale” ossia la convivenza di fedi, culture e tradizioni diverse ma tutelate da uguale libertà<sup>26</sup>, il “divieto di ogni tipo di discriminazione tra culti” secondo il criterio quantitativo<sup>27</sup> o secondo il criterio sociologico<sup>28</sup>, il dovere “di equidistanza e di imparzialità” con il quale si sono sanciti: l'illegittimità di discipline differenziate in base all'elemento religione<sup>29</sup>, eguale libertà di

---

<sup>26</sup> Corte costituzionale n. 440 del 1995 “pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede quale che sia la confessione religiosa di appartenenza”; Corte costituzionale n. 117 del 1979 “ pari diritto ai non credenti”.

<sup>27</sup> Corte costituzionale n. 440 del 1995 “sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose”.

<sup>28</sup> Corte costituzionale n. 329 del 1997 sulla “maggiore ampiezza e intensità” delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una o di un'altra di esse”.

<sup>29</sup> Corte costituzionale n. 508 del 2000.

tutti i culti<sup>30</sup> e infine, il rispetto della disciplina bilaterale instaurata con le confessioni religiose<sup>31</sup>.

Indissolubile è il legame tra laicità, democrazia e pluralismo che, oltre alla tutela predisposta dai principi e norme costituzionali, riceve protezione dalla Corte di Strasburgo attraverso il rispetto dei principi e delle norme convenzionali.

---

<sup>30</sup> Corte costituzionale n. 168 del 2005.

<sup>31</sup> Corte costituzionale n. 346 del 2002.

### 3. Regime giuridico degli edifici di culto nella storia italiana.

Da una parte le regole interne delle singole organizzazioni confessionali, cui ciascun edificio inerisce, costituiscono un elemento di fatto col quale l'eventuale regola statale si è dovuta comunque rapportare (fosse pure con atteggiamento negativo) e dall'altra parte la relazione istituita fra le regole interne della confessione e quelle poste dal legislatore statale, in materia di edifici di culto, è sempre specchio fedele delle relazioni esistenti, in ciascun periodo storico, fra ordinamento statale e fenomeno religioso<sup>32</sup>.

Seguendo la periodizzazione della dottrina ecclesiastica, nell'evoluzione in materia di edilizia di culto, possiamo distinguere per convenzione classificativa: la fase liberale, dal fascismo e dalla democrazia repubblicana<sup>33</sup>.

Il periodo del liberalismo è compreso dal 1848 anno dell'emanazione dello Statuto di Carlo Alberto per il Regno sardo, fino al 1922, anno di affermazione del regime totalitario<sup>34</sup>.

Periodo ove è possibile distinguere due momenti istituzionali diversi: il primo momento, periodo cavouriano, del dominio della destra liberale, concluso con la breccia di Porta Pia, l'affermazione di Roma come capitale del Regno e con l'emanazione della legge delle guarentigie n. 214 del 31 maggio 1871, contesto segnato dalla costruzione dello Stato unitario e di

---

<sup>32</sup> D. Barillaro, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Modena, Società tipografica Modenese, 1959, pagg. 20 ss.

<sup>33</sup> Distinzione accolta da illustri manuali; cfr. C. Cardia, *Stato e Confessioni religiose*, Bologna, Il Mulino, 1988, pagg. 15 ss.; e, F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1990, pagg. 33 ss.

<sup>34</sup> Complesso processo, reso ancora più arduo dalla presenza in Italia delle varie corone degli stati pre-unitari e dalla presenza in Roma del papato come stato territoriale, dal prestigio universale, influente nella sfera politica e contrario all'unità nazionale.

diritto, in dialettica con le forze conservatrici insediatesi con la restaurazione post- napoleonica.

Sempre nel primo step della fase liberale, venne affrontata la distribuzione del potere, civile e religioso, mediate l'emanazione di norme provenienti da organi Statali.

Il secondo momento, del periodo liberale, è la fase dei governi della sinistra liberale, da Crispi a Giolitti, momento segnato principalmente dalla “questione romana”, nata come problema territoriale e trasformatosi in problema istituzionale superato con la conciliazione del 1929.

Ampia la creazione normativa, riguardante il fenomeno degli edifici di culto, soprattutto nella prima fase del periodo liberale, costituito da un complesso di leggi ricomprese nella prospettiva politica della “questione della proprietà ecclesiastica”<sup>35</sup>.

In ordine cronologico, il dettato normativo della legge n. 878 del 29 maggio 1855<sup>36</sup>, riconosce la natura di servizio dell'attività di culto, da assicurare alla popolazione, compresa la possibilità di sostenerne eventuali costi.

---

<sup>35</sup> A.C. Jemolo, *La questione della proprietà ecclesiastica (1848-1888)*, Bologna, Il Mulino, 1974, pagg. 44-45, scrive: “nel RR.PP., del 6 gennaio 1824 del Regno di Sardegna era compreso fra i compiti statali le spese di manutenzione e riparazione delle chiese cattedrali, degli episcopii e dei seminari e queste spese erano accollate ai contribuenti tramite un'addizionale sull'imposizione prediale”.

<sup>36</sup> Art. 4 “soppresse le case degli ordini religiosi i quali non attendono alla predicazione, all'educazione ed all'assistenza agli infermi...nonché...i capitoli delle chiese collegiate, ad eccezione di quelli aventi cura d' anime...e i benefizi semplici i quali non hanno annesso alcun servizio religioso...”, pur disponendo che i beni posseduti da quegli enti fossero “...applicati alla Cassa ecclesiastica” si stabilì all'art. 24 che “ Quando le chiese dei conventi e delle collegiate od altre, annesse ai benefizi dinanzi contemplati non possono più essere uffiziate dai religiosi, canonici, o beneficiari cui ne incombe attualmente il dovere e non possano più per loro mezzo adempiere alle pie fondazioni, sarà provveduto a spese della Cassa ecclesiastica all'uffiziatura di dette chiese ed all'adempimento delle fondazioni suddette.”.

Successivamente, la legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico, prima la legge n. 3036 del 7 luglio 1866, sopprime a livello nazionale le corporazioni religiose e gli altri enti ecclesiastici con la conseguente devoluzione dei loro beni al demanio, precisamente al Fondo per il culto, stabilì l'esclusione dalla conversione e devoluzione de “...gli edificii ad uso di culto che si conserveranno a questa destinazione, coi quadri, statue, mobili ed arredi sacri che vi si trovano, ...gli episcopi, i fabbricati dei seminari...”; più tardi la legge n. 3848 del 15 agosto 1867, di soppressione degli enti ecclesiastici secolari e di liquidazione dell'asse ecclesiastico inoltre, prevedeva la devoluzione patrimoniale in favore del demanio che, per questo aspetto, colpiva anche gli edifici di culto, ma si tutelava la destinazione al culto di questi edifici<sup>37</sup>.

Inoltre, due successivi testi normativi risultano rilevanti, in quanto, data la loro espressione appaiono riferirsi a qualsiasi edificio di culto, non solo all'edificio di culto cattolico. Prima, la legge 26 gennaio 1865, la quale all'art. 2 afferma l'esenzione dall'imposta sui fabbricati destinati all'esercizio del culto, in quanto edifici non produttivi di reddito e in onore degli scopi perseguiti. Successivamente, la legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, dichiara “obbligatorie per i Comuni le leggi per la conservazione degli edifici serventi al culto pubblico nel caso di insufficienza di altri mezzi per provvedervi”, fino ad emanazione attuata di una legge che regolasse le spese per il culto.

E, soppresso il *privilegium exemptionis*, la legge 14 luglio 1864 n. 1831 all'art. 10 conserva l'esenzione dell'imposta fondiaria per i “fabbricati destinati all'esercizio dei culti ammessi nello stato”, tutelando detti edifici non per il carattere sacro ma per la funzione di utilità collettiva esplicata.

---

<sup>37</sup> Precisamente ex Art.11, comma 4° del regolamento di esecuzione della legge, R. d. del 22 agosto 1867, n. 3852 “...gli arredi sacri, i mobili e gli effetti necessari all'ordinaria officatura delle chiese...” inoltre l'art. 75 esclude dalla vendita da parte del demanio ed a favore dei terzi “...gli edificii che saranno conservati ad uso di culto...”.

Il principio costituente le leggi di everzione, non intendeva distruggere la tutela statale della proprietà bensì presumeva i beni ecclesiastici, come i patrimoni di tutte le altre persone giuridiche, una pubblica donazione, distinta ma non separata dall'asse pubblico, in quanto destinati ad utilità pubblica<sup>38</sup>.

Segue, la fase dei governi della sinistra liberale, ove le disposizioni normative seguono la scia separatista tra istituzioni civili e cattoliche; a tal proposito, l'art. 403 comma 3 del codice penale del 1889, modificò il contenuto degli artt. 611 e 621 del codice penale del 1859, eliminando il riferimento al carattere sacro dei luoghi o delle cose di culto, rimpiazzandolo con la destinazione al servizio cui detti beni erano destinati<sup>39</sup>.

Conseguito Roma, il titolo di capitale, viene emanata la legge del 19 giugno 1873 n. 1402, le leggi eversive e la disciplina della beneficenza pubblica, assumono efficacia generale nei territori già pontifici; fu prevista la costituzione del “Fondo speciale per usi di beneficenza per la città di Roma”. Infine, venne esclusa l'alienabilità degli “...edifici che saranno conservati ad uso di culto”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> A. C. Jemolo, *La questione ...cit.*, pag. 55.

<sup>39</sup> C. Calisse, *Diritto ecclesiastico e diritto longobardo*, Silvio Perrozzì, sulla struttura delle servitù prediali, in *diritto romano*, Roma, Foranzi e c. tipografi del senato, 1888, pag.218, precisa che comunque la tutela legale è accordata solo quando il carattere sacro dell'edificio, attribuito dalle disposizioni canoniche, permanga effettivamente. Ciò non perché il diritto civile dia rilievo all'atto canonico in sé, ma perché l'uso pubblico tutelato dal legislatore civile sussiste solo quando l'autorità competente, cioè la Chiesa, attribuisca al ben in questione la qualità necessaria. L'art. 403, codice penale 1889, unitamente all'art 424, comma 3 ed all'art 143 dello stesso codice, attuavano una specie di tutela penale degli edifici di culto.

<sup>40</sup> Art. 3, R.D. 17 giugno 1909, n. 454, attuativo della legge n. 783 del 24 dicembre 1908.

Per quanto riguarda la disciplina tributaria, fu attuata l'esenzione dall'imposta fondiaria<sup>41</sup>, della tassa sui redditi degli stabilimenti di manomorta<sup>42</sup> e dalla tassa sulla ricchezza mobile; esenzione che si estendeva anche agli edifici di culto così detti ammessi nello Stato, escludendo il monopolio per le chiese cattoliche.

Il periodo compreso dal 1920 al 1948, “la seconda fase istituzionale”, è inclusivo dell'avvento del fascismo fino all'entrata in vigore della Costituzione. Lo Stato fascista eliminò il dualismo del periodo liberale (riguardante i rapporti tra pubblico e privato), preferendo un rapporto mediato tra cittadini e potere, ove le relazioni erano gestite dal partito unico o dalle corporazioni. Così, anche la materia riguardante la religione, lo Stato non agisce più personalmente nelle questioni religiose ed i cittadini venivano rappresentati dalla potestà ecclesiastica innanzi a quella civile.

L'istituzione Chiesa assunse ruolo di agenzia di rappresentanza dei bisogni religiosi dei cittadini; che tutelava informando l'autorità statale allorché, bisogni religiosi collettivi e della Chiesa convergevano.

Tale impostazione riconosceva la Chiesa come entità indipendente, in quanto autorità autonoma dallo Stato, ed è riscontrabile all'interno dei Patti Lateranensi, in particolare nel secondo di tali Patti: il Concordato, il quale stabilì la restituzione delle più importanti basiliche e santuari<sup>43</sup>, la consegna delle chiese già appartenenti agli enti soppressi e agli enti “Chiese pubbliche aperte al culto”<sup>44</sup>; dalla sua parte lo Stato: rinnovò la condizione giuridica delle fabbricerie<sup>45</sup>, ribadì l'onere di manutenzione in capo allo Stato degli edifici di culto di proprietà pubblica<sup>46</sup>, incluse nelle amministrazioni civili

---

<sup>41</sup> Leggi n. 1831 del 1864, n. 2136 del 1865 e n. 3718 del 1867.

<sup>42</sup> R.D. 13 settembre 1874, n. 2078.

<sup>43</sup> Art. 27 del Concordato 1929.

<sup>44</sup> Art. 29, lett. “a” del Concordato 1929.

<sup>45</sup> Art. 15 legge n. 848 del 1929 ed artt. 33 e ss. Regolamento n. 2262.

<sup>46</sup> Art. 30, comma 3 del Concordato 1929 ed art. 13 del regolamento R. d. n. 2262 del 1930.

dei patrimoni ecclesiastici provenienti dalle leggi eversive, una metà di membri di nomina ecclesiastica<sup>47</sup> oltre a ciò, venne riconosciuta personalità giuridica agli effetti civili, quindi capacità patrimoniale, alle chiese pubbliche aperte al culto, incluse quelle in capo agli enti ecclesiastici soppressi<sup>48</sup>, tale norma prende in considerazione le chiese come soggetti di diritti ed emanata soprattutto allo scopo di rimediare la condizione delle chiese già appartenenti ad enti soppressi.

Gli artt. 9 e 10 del Concordato Lateranense sancirono, l'esenzione degli edifici di culto cattolico "aperti al culto" da requisizioni ed occupazioni, nonché da demolizione, a meno che non vi fosse stato un previo accordo con la competente autorità ecclesiastica (norma che assicura la competenza in materia dell'autorità ecclesiastica).

L'art. 2, terzo comma, decretava il diritto in capo alla S. Sede e ai Vescovi di pubblicare liberamente ed anche affiggere all'interno e alle porte esterne degli edifici destinati al culto tutti "gli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli" e che "tali pubblicazioni ed affissioni, ed in genere tutti gli atti e documenti relativi al governo spirituale dei fedeli non sono soggetti ad oneri fiscali."<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Art. 29 lett. "e", del Concordato 1929.

<sup>48</sup> Art. 29, lett. "a", del Concordato, recita: "ferma restando la personalità giuridica degli enti ecclesiastici fino ad ora riconosciuti dalle leggi italiane ( S. Sede, Diocesi, Capitoli, Parrocchie, Seminari, ecc.), tale personalità sarà anche riconosciuta alle chiese pubbliche aperte al culto che già non l'abbiano, comprese quelle già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi, con assegnazione nei riguardi di queste ultime, della rendita che attualmente il Fondo per il culto destina a ciascuna di esse"; ed artt. 6-7 della legge n. 848 del 1929, in ordine l'art 6 cit. prevedeva, che se una chiesa, già appartenente a un ente ecclesiastico soppresso, fosse stata riconosciuta come persona giuridica, il relativo edificio avrebbe dovuto essere consegnato all'autorità ecclesiastica; l'art. 7 cit. la consegna all'autorità ecclesiastica delle chiese degli enti soppressi era comprensiva di quadri, statue, arredi e mobili adibiti al culto presenti in dette chiese.

<sup>49</sup> L'art. 3 del RD 28 febbraio 1930, n 289 disponeva nei confronti dei culti diversi dal



Il regime fascista garantì, alla Chiesa cattolica, posizione di privilegio rispetto alle altre confessioni religiose, le quali vennero relegate ad un rigoroso regime, governato dalla sfiducia e dal dominio.

Il RD 28 febbraio 1930, n. 289 deliberava all'art. 1 che l'apertura di un tempio o di un oratorio avrebbe dovuto essere chiesta dal ministro del rispettivo culto con domanda “corredata dei documenti atti a provare che il tempio od oratorio è necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli ed è fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione”, inoltre l'apertura di un tempio od oratorio al culto avrebbe dovuto essere autorizzata con decreto del Capo dello Stato, su proposta del ministro competente.

Il successivo art. 2 del RD n. 289, enunciava la possibilità di tenere, senza preventiva autorizzazione dell'autorità governativa, riunioni pubbliche per il compimento di cerimonie religiose o di altri atti di culto, solamente negli edifici aperti al culto mediante autorizzazione governativa; incidendo con svantaggio sulla libertà religiosa .

Per di più, il Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con RD 18 giugno 1931, n. 773 ( in seguito adattato dal Regolamento approvato con RD 6 maggio 1940 n. 635) stabiliva l'obbligo per chi promuove o dirige funzioni, cerimonie o pratiche religiose “fuori dai luoghi destinati al culto” di darne avviso al Questore almeno tre giorni prima; il dettato comportava indirettamente un trattamento giuridico diverso, dato che la destinazione al culto di un edificio cattolico non esigeva un provvedimento formale, mentre per i culti acattolici, esclusivamente l'esistenza di una formale destinazione dell'edificio avrebbe potuto consentire di non applicare la norma sopra citata. All'art. 18 del T.U. sulle leggi di pubblica sicurezza, si vietavano le

---

cattolico, che i ministri di un culto ammesso potevano pubblicare ed affiggere nell'interno e alle porte esterne “degli edifici destinati al proprio culto” gli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli “senza particolare licenza dell'autorità di pubblica sicurezza e con esenzione da tasse”.

riunioni pubbliche non autorizzate, ritenendo pubbliche anche le riunioni indette in forma privata che, per il luogo, per lo scopo o per il numero di partecipanti, avessero tale carattere<sup>50</sup>.

Rimasero in vigore: i già citati artt. 2, n. 1 della legge 26 gennaio 1865, n. 2136 e 17 della legge 1 marzo 1886, n. 3682, concernenti l'esenzione dall'imposta sui fabbricati di tutti gli edifici aperti al culto; l'obbligo sussidiario dei Comuni per la manutenzione e riparazione degli edifici di culto di qualsiasi confessione religiosa, stabilito nell'art.329 della legge 24 febbraio 1915 e confermato nell'art. 91, lett. "I" della legge n. 383 del 3 marzo 1934; da ultimo l'esenzione dall'imposta straordinaria sul patrimonio, sancita nell'art 9, n. 2 della legge 2169 del 24 novembre 1919, in vigore sia per il culto cattolico che per i culti acattolici.

Attraverso la legge n. 1089 del 1 giugno 1939, "Tutela delle cose di interesse artistico e storico", lo Stato si garantisce la supervisione sui beni artistici di proprietà ecclesiastica, fra questi gli edifici di culto, precisamente siffatti beni furono sottoposti a vincolo monumentale<sup>51</sup> e l'art. 8 testualmente recita: "quando si tratti di cose appartenenti ad enti ecclesiastici, il Ministro per l'educazione nazionale, nell'esercizio dei suoi poteri, procederà per quanto riguarda le esigenze del culto, d'accordo con l'autorità ecclesiastica". Detta legge non prende in esame i beni artistici destinati al culto di proprietà di privati, per di più il dettato normativo non delinea chiaramente le "esigenze del culto" tutelate, donando ampio margine di pretese all'autorità

---

<sup>50</sup> A. C. Jemolo, voce "Culti (libertà dei)", in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, pagg. 461 ss. "...Si trattava di limitazioni poste per evitare l'espansione di queste Confessioni e per impedire loro la propaganda religiosa; dette limitazioni, poi, vennero accentuate da una applicazione restrittiva ad opera della burocrazia e della giurisprudenza."

<sup>51</sup> A. M. Sandulli, voce "Beni pubblici", in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, pagg. 278 e 284, e cfr: G. Palma, G. Clemente di San Luca, *L'intervento dello Stato nel settore artistico*, Torino, Giappichelli, 1986.

ecclesiastica e alla pubblica amministrazione potere discrezionale nell'esaminare simili pretese.

Da ultimo, la disciplina urbanistica, prevista nella legge n. 1150 del 17 luglio 1942, ove alle chiese fu riconosciuta natura pubblicistica.

Il termine “chiese”, si riferisce all'istituto allora vigente nel diritto canonico, can. 1161 c.i.c. del 1917, quindi la riforma urbanistica riconosce di pubblico interesse i soli edifici di culto cattolico; in virtù dell'identificazione nella religione cattolica di “religione di Stato” a norma dell'art. 1 del Trattato lateranense.

Le chiese assumo la qualifica di “interesse pubblico generale”<sup>52</sup>, relativamente all'uso a cui tali beni erano destinati<sup>53</sup>.

La legge di riforma urbanistica del 1942 è successiva all'elaborazione codicistica dell'art. 831 codice civile (edifici aperti al culto pubblico cattolico), l'oggetto delle due norme è il medesimo, diversa è la funzione.

La norma urbanistica, prende in considerazione tale categoria di beni, in relazione all'edificazione in materia di espansione urbana; il codice civile tratta del vincolo di destinazione, derogando alla tutela cospicua della proprietà.

La legge n 1150 del 1942, amplia il principio del governo del territorio e conferisce in capo ai Comuni maggiori, il compito di stilare i Piani Regolatori Generali (P.R.G.), necessari a controllare il fenomeno edificativo e dell'espansione urbana.

---

<sup>52</sup> La dottrina ha sottolineato che la categoria “Beni di pubblico interesse” è meramente descrittivo, servente a circoscrivere il regime di quei beni costituito da specifiche legge di settore.

<sup>53</sup> A. M. Sandulli, *voce ...cit.*, pagg. 277 ss., afferma che la categoria dei “Beni di interesse pubblico”, comprende non solo i “beni pubblici” veri e propri, ma anche quelli che, appartenendo a persone diverse dalla mano pubblica, sono sottoposti ad uno speciale regime, parzialmente derogatorio rispetto al diritto comune, in ragione della loro attitudine a soddisfare direttamente interessi pubblici.

In particolare, l'art. 7 ha stabilito l'onere di inserire in ciascun Piano Regolatore Generale “...le aree da riservare a sede della casa comunale, della casa del fascio, alla costruzione di scuole e ad opere ed impianti di interesse pubblico generale”.

#### 4. Il vincolo di destinazione al culto.

Il codice civile del 1942 resta in vigore anche dopo l'emanazione della Costituzione del 1948, salvo studi da parte della dottrina sulla natura dei vari istituti, per sindacarne la rispondenza al nuovo sistema istituzionale.

L'art. 831 codice civile, comma 2, è norma che delinea il regime giuridico degli edifici di culto e dispone: “Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano”.

Tale previsione normativa, è frutto della storia, risalente alla legislazione ottocentesca di eversione dell'asse ecclesiastico, tramite la quale si assicurava alla proprietà dello Stato, ed in alcuni casi anche dei privati, le chiese cattoliche, tuttavia mantenendone volutamente la disponibilità in capo ai fedeli. Tutela, dell'esercizio del culto da parte del popolo, soddisfatta dall'azione giurisprudenziale, che coniò la “servitù di uso pubblico” gravante su tali edifici<sup>54</sup>.

Il vincolo della *deputatio ad cultum*, è tipico di taluni paesi dell'Europa continentale, che hanno conosciuto nello scorrere degli eventi storici, molteplici processi di pubblicizzazione del patrimonio appartenente alla Chiesa nazionale, a cominciare dalla Riforma protestante, il giurisdizionalismo delle Monarchie assolute, la legislazione napoleonica e le leggi ottocentesche di eliminazione degli ordini religiosi e di soppressione degli enti ecclesiastici, fino all'espropriazione dei regimi comunisti dell'est.

---

<sup>54</sup> A.C. Jemolo, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, Vallecchi, 1927, pagg. 345 ss.

La previsione codicistica in oggetto, si rivolge esclusivamente agli edifici occorrenti al culto cattolico, ignorandone la proprietà e escludendoli dal regime demaniale<sup>55</sup>.

La dottrina, non fu unanime nell'interpretazione dell'art. 831, comma 2 e più precisamente sulle leggi riguardanti la cessazione del vincolo di destinazione<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Vincolo previsto, quindi, solo per la religione cattolica, mentre per tutte le altre confessioni continuava a sussistere il regime della norma comune. M. Finocchiaro, *I beni di interesse religioso nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1969, pagg. 79-80, dichiara che “l'esclusiva tutela agli edifici tipici della religione cattolica ha il proprio fondamento non tanto nel desiderio di fare del cattolicesimo la religione dello Stato, quanto nel fatto che mentre nelle altre comunità ecclesiali non è necessaria, per il compimento di atti collettivi di culto, l'esistenza di un edificio particolare, tale esistenza è pretesa dalla religione cattolica per la quale solo gli edifici che abbiano subito un particolare procedimento liturgico amministrativo di pratiche religiose”. G. Peyrot, *Edifici di culto acattolico*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pagg. 287-288: “la preferenza confessionale per il culto cattolico e la circostanza che il legislatore del 1942 considerasse con particolare sfavore le minoranze religiose israelitiche e protestanti, insieme al considerazione del fatto che gli edifici delle altre confessioni servono al culto di un numero limitato di persone facilmente individuabili e non alla generalità della popolazione”.

<sup>56</sup> Al riguardo, la dottrina più vicina alla chiesa trascurando il dettato dell'art. 1 del concordato lateranense, che afferma: “in conformità alle norme del presente concordato”, delimitando le tutele previste per la chiesa a quanto riconosciuto nel concordato, sostenne l'efficacia del diritto canonico in assoluto a meno che la legge esplicitamente non lo vietasse; di conseguenza la destinazione di una chiesa al culto scaturisce ex post ad un atto formale di deputatio canonica cui lo Stato rinvierebbe e che si pone come “antecedente logico giuridico” all'esercizio pubblico del culto svolto nella chiesa medesima. Le voci a favore: Scialoja A., Branca G., *Art. 831*, in *Commentario del codice civile*, Bologna, Zanichelli, 2000, pag. 143, nota 8: “col secondo comma dell'art.831 è stata riconosciuta rilevanza giuridica, nell'ordinamento italiano, del concetto canonico, che gli edifici destinati all'esercizio del culto cattolico non possono essere sottratti alla loro destinazione finché, secondo il diritto della chiesa, abbiano carattere sacramentale”. Ancora, Pescatore- Albano-Greco: “sembra che da tali disposizioni dell'art. 831, sia riconosciuta la competenza

---

esclusiva all'autorità ecclesiastica a far cessare con la consacrazione il carattere sacro e quindi la destinazione degli edifici di cui è parola". F. Finocchiaro, *I beni di interesse*,...cit., pag. 222 dichiara "è pacifico che l'art. 831, secondo comma, c.c., contenga un rinvio formale al diritto canonico, le cui norme, in questa materia, producono effetti nell'ordinamento civile e devono essere applicate da tutti gli organi dello stato". Altra parte della dottrina, si contrappone a questa impostazione definibile tradizionale, primo fra tutti Jemolo, che invitò ad elaborare una nozione civile di chiesa, distinta da quella canonica poi, D. Barillaro, *Edifici di culto ed art. 700 c.p.c.*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1966, pag. 182-183, " si può convenire che lo stato non possa qualificare sacro un locale che tale non sia ritenuto dall'autorità ecclesiastica...(ed anche in questa affermazione bisogna essere un po' cauti)...ma ciò non può venire inteso nel senso che, al fine di fissare la nozione di edificio destinato all'esercizio pubblico del culto, il legislatore italiano si limiti a rinviare alle norme del *Codex* che regolano *le ecclesiae*"; l'A., afferma, che il concetto di edificio di culto delineato nell'ordinamento italiano, è più ampio, rispetto a quello di chiesa delineato nell'art. 1161 del vecchio codice ed inoltre che per qualificare una struttura come destinata all'esercizio pubblico del culto cattolico ciò che rileva è verificare che il culto cattolico sia in esso realmente realizzato, per lo stato rileva "il fatto" che l'edificio è destinato al pubblico esercizio del culto, in armonia con le disposizioni degli artt. 29 lett. a) del Concordato lateranense e 10 del R.D. n. 2262 cit. che facevano dipendere il riconoscimento delle chiese come enti ecclesiastici, all'esistenza, tra gli altri requisiti, di quello della "pubblicità", intesa come uso reale dell'edificio da parte della collettività, inoltre Barillaro ha dichiarato che eccezionalmente "possano darsi casi in cui si abbiano edifici destinati al culto pubblico, anche se nell'immobile si offici una sola volta all'anno. Invero, quanto volte l'affluenza del pubblico sia tale da mostrare che quell'unica funzione annuale risponde a certe esigenze di culto del *populus fidelium*, è da ritenere che ricorra l'estremo dell'effettiva ed attuale destinazione dell'edificio al servizio del culto. Così ad esempio, pensiamo che siano edifici aperti al culto pubblico quelle chiese, site in zone deserte, distanti da centri abitati le quali sono mete di pellegrinaggio in quell'unica occasione in cui nel locale vengono celebrate funzioni religiose; dovendosi però tener conto dell'estremo se ci sia ancora l'altare consacrato, o se invece, il celebrante (una volta l'anno) porti con sé l'altare. Con l'altare portatile, si possono celebrare messe al campo, come in effetti se ne celebrano in luoghi distrutti, dove ci sia anche una semplice croce issata in onore del Redentore o della Vergine; ed a nostro avviso una chiesa non più destinata al culto pubblico, con una lastra d'altare rotta o dalla quale siano state portate via le reliquie dei santi, non ridiviene chiesa aperta al pubblico culto perciò che una volta l'anno si celebri in essa con altare

L'art. 831 incarna una promessa dell'ordinamento civile alle preservazione dello *status quo* degli edifici di culto cattolici, conservandone la destinazione nel tempo; ciò che si palesa discutibile è la proprietà in capo ad enti pubblici di un numero considerevole di detti edifici e quindi doverosa sarebbe la possibilità di impiegarli diversamente o re-distribuiti in base alle esigenze delle diverse confessioni religiose.

---

portatile”. G. Peyrot, *Edifici di culto ...cit.*, pag. 287, osserva: “per culto pubblico deve intendersi, l'esercizio di funzioni religiose alla cui celebrazione può assistere chiunque lo voglia, senza che il carattere della pubblicità assuma un valore quantitativo con riferimento alla maggioranza, o ad una parte determinata e indeterminabile della popolazione del luogo ove l'edificio è situato”. Piacentini, voce *Chiesa (come edificio di culto)*, in *Nuovissimo Digesto*, III, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1959, pag. 187: “l'uso delle chiese da parte del pubblico è illimitato, purché in conformità delle norme contenute nel *Codex iuris canonici* (can. 1171 e segg.) e delle consuetudini locali, specie per quanto concerne le speciali ricorrenze civili e religiose di ogni singolo comune”. I cann. 1214 e 1221 del nuovo codice di diritto canonico “Col nome di chiesa si intende un edificio sacro destinato al culto divino ove i fedeli abbiano il diritto di entrare per esercitare soprattutto pubblicamente tale culto” e “l'ingresso in chiesa durante il tempo delle sacre funzioni sia libero e gratuito”. G. Peyrot, *Edifici di culto ...cit.*, pag. 287, a riguardo della condizione giuridica delle confessione diverse dalla cattolica, essi possono essere pubblici o privati “secondo le discipline confessionali evangeliche, ortodosse ed israelitiche però dove è costituita una chiesa o una comunità, l'edificio di culto è sempre destinato a servire per il culto pubblico, cioè al culto della collettività dei fedeli e di quanti desiderano pregare per loro. Non sussistono preclusioni di sorta quanto all'accesso, purché le persone si comportino con decoro idoneo all'onore che deve essere riservato ad un luogo di culto, inoltre questo A. ritiene che la qualificazione di edificio destinato al culto pubblico dipende “anche per queste confessioni religiose, dalla *deputatio* dei rispettivi organi ecclesiastici. Qualora si tratti di edifici che comunque non siano di proprietà degli enti confessionali interessati, questi debbono considerarsi, salvo eccezioni, più propriamente, adibiti piuttosto che destinati al culto da parte dei competenti organi... . La destinazione al culto pubblico può considerarsi quindi come atto di dominio proprio degli enti confessionali proprietari dell'edificio; nell'attribuirlo al culto invece l'ente confessionale trova, nei confronti dell'edificio, un limite nel diritto di proprietà del terzo. In tale ipotesi presupposto della *deputatio* dell'organo confessionale è l'assenso del proprietario”.



Inoltre, dottrina e giurisprudenza si sono impegnate nel districare un altro aspetto interpretativo dell'art. 831, ossia chi fosse il soggetto individuato, titolare della garanzia del vincolo di destinazione.

Merita soffermarsi su due noti studiosi, Vitale e Vegas.

Il primo, avvia il suo pensiero, distinguendo tra tre tipi di interessi religiosi in ordine, l'interesse dalle dimensioni individuali e collettive, dal contenuto assimilabile all'art.19 della Costituzione; il secondo è l'interesse solo collettivo, scaturente dall'appartenenza ad un'associazione con finalità religiosa e tutelato dall'art. 2 della Costituzione e infine il terzo interesse ridotto ad elemento sociologico, è anch'esso solo collettivo e consiste nel bisogno di manifestare il culto all'esterno, circoscritto in un territorio delimitato, non organizzato, *ergo* senza riferimento istituzionale. Secondo Vitale, il vincolo di destinazione ex art. 831 forgia un diritto di cui l'autorità ecclesiastica è esclusiva titolare, l'interesse dei fedeli alla soddisfazione delle proprie necessità religiose, configura un interesse accessorio<sup>57</sup>.

Il Vegas afferma<sup>58</sup>: “scopo della disposizione è quello di tutelare il libero esercizio del culto e quindi assicurare lo svolgimento delle funzioni sacre”; il vincolo di destinazione è posto a esclusivo vantaggio dell'autorità ecclesiastica.

Di diverso avviso è la giurisprudenza che nonostante affermi che la comunità di fedeli non ha legittimità processuale quale autonomo ricorrente, controbatte il diritto dei fedeli alla partecipazione all'esercizio di culto ed il loro diritto di possesso dell'edificio ed il conseguente diritto ad esercitarvi liberamente il culto anche contro la volontà dell'autorità ecclesiastica<sup>59</sup>, l'

---

<sup>57</sup> A. Vitale e G. Vegas, in L. Zannotti, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, Giuffrè, 1990, pag. 112.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Posizione assunta dalla giurisprudenza a seguito del caso processuale di S. Rocco in Gioiosa. Elemento comune della giurisprudenza di maggioranza è il considerare la comunità cattolica del dissenso, un'associazione di mero fatto e come ha affermato il

identificazione del diritto del gruppo cattolico dissenziente, è stato ragguagliato ad una servitù di uso pubblico che in quanto tale può essere fatta valere, *uti singuli*, da uno o più membri di una società<sup>60</sup>.

La giurisprudenza, ravvisa nel comma 2 dell'art. 831 del c.c., una servitù di uso pubblico che in questo caso giudiziario è andata ad ammettere l'uso da parte della collettività e l'oggettiva idoneità degli edifici di culto al soddisfacimento di quest'esigenza comune, dalle parole della Pretura di Gioiosa Ionica “i fedeli hanno un diritto di uso delle chiese analogo a quello degli abitanti di un Comune di passeggiare in una villa privata, di attingere acqua da una sorgente, di frequentare biblioteche e musei privati, diritto di carattere inalienabile ed imprescrittibile, benché la cosa su cui cade non sia demaniale ma soggetta alla proprietà privata”, “...interesse che può essere fatto valere da ciascun fedele con una normale azione giudiziaria volta al suo accertamento e alla sua tutela”<sup>61</sup>.

L'interpretazione iniziale, vedeva quali punti di riferimento normativi l'art. 7 della Costituzione e l'art. 1 del Concordato del 1929 (oggi art. 2 del nuovo accordo), successivamente entra in gioco l'art. 42 della Costituzione, il quale

---

tribunale di Locri 5 aprile 1976, “specie se riguardata sotto il profilo dei rapporti con le cose appartenenti al beneficio parrocchiale”, si esclude che la comunità dissenziente possa ritenersi un'associazione non riconosciuta o un comitato ex art. 36 e 39 c.c., in assenza di un atto costitutivo o di uno statuto, “di un vincolo giuridico... per conseguire uno scopo in comune... nonché di un patrimonio adeguato al raggiungimento di tali finalità”.

<sup>60</sup> Pretura di Gioiosa Ionica 17 agosto 1978: “c'è un fenomeno che supera l'individualità, esiste un gruppo di persone tenuto insieme da un proprio modo di manifestare e interpretare la fede cristiana nell'ambito del diritto costituzionalmente garantito a tutti i cittadini di professare la religione”.

<sup>61</sup> La comunità non aveva pretese dominicali sulla struttura religiosa, ma reclamava in base alla sua specifica destinazione di continuare ad esercitarvi liberamente il culto insieme al loro parroco, mantenendo dei beni parrocchiali quella disponibilità che si esprimeva da anni con il possesso delle chiavi e con la scritta “la chiesa è del popolo” affissa sull'ingresso dell'edificio di culto.

serve a “funzionalizzare” la norma civile, in quanto il dettato costituzionale si sofferma sull'utilità sociale di ogni bene materiale, proprietà vista non più come sfera separata dal resto della comunità ma “come luogo nel quale convergono interessi molteplici... che trovano una misura di equilibrio nella disciplina normativa”, gli interessi che rientrano nella funzione sociale esercitata dalla proprietà competono a quei soggetti che “di volta in volta, in relazione alla natura del bene, possono trarre vantaggio o svantaggio dalle scelte che fa il proprietario” e con la funzione sociale della proprietà si indicano inoltre “gli interessi dei soggetti che sono in una posizione di conflittualità attuale o potenziale con gli interessi proprietari”<sup>62</sup>.

Il principio costituzionale della funzione sociale si è insomma sovrapposto a quello civilistico della destinazione dell'esercizio pubblico del culto per le chiese cattoliche, confermandolo ad un più alto livello<sup>63</sup>.

L'interesse tutelabile ex art. 831 c.c., deve ritenersi interesse diffuso di cui si ritengono portatori i fedeli, intesi nella loro generalità.

Tutte le leggi, dopo la loro entrata in vigore, vivono nell'ordinamento “di vita propria”, oggettivizzate e distinte dalla volontà di chi le ha poste in essere, condizionate dall'intero sistema normativo nel quale sono venute a collocarsi e dall'evoluzione che esso subisce nel tempo<sup>64</sup>.

Le norme, dunque, non si possono interpretare in modo isolato poiché esse esistono ed esercitano la loro funzione unitamente al sistema giuridico di appartenenza; il loro significato cambia insieme alle dinamiche dell'ordinamento con il quale vengono a fare corpo<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> P. Barcellona, *Diritto privato e processo economico*, Napoli, Jovene, 1980, pagg. 180-181.

<sup>63</sup> L. Zannotti, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, 1990, pag. 124.

<sup>64</sup> A. M. Sandulli, *Fonti del diritto*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, VII, Torino, Utet, 1961, pag. 525.

<sup>65</sup> P. Perlingeri, *L'interpretazione della legge come sistematica ed assiologica. Il brocardo*

L'efficacia nel nostro ordinamento dell'art.831 c.c., comma 2 e delle norme concordatarie di cui ai primi due commi dell'art. 5 del nuovo accordo del 1984, enunciano che l'autorità ecclesiastica resta arbitro in materia di destinazione dell'edificio di culto, al di là del titolo per cui ne detiene il possesso, sia questo proprietà o mera gestione; essa è libera di decidere, in armonia col proprio ordinamento, i diritti che delineano la gestione<sup>66</sup>, senza nessun mezzo di verifica dell'autorità civile.

Per la precisione, due solo le eccezioni, in cui la normativa incontra un vincolo pubblico in ambito civile, ossia l'art. 53 della legge n. 222 del 1985 e l'art. 27 della legge n. 101 del 1989 (riguarda il primo ventennio dall'erogazione di un contributo pubblico).

L'istituto della *deputatio ad cultum*, è stato riconosciuto per via pattizia, anche agli edifici destinati al culto ebraico, le sinagoghe, precisamente si è affermato quanto segue: “Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata per il consenso stesso della Comunità competente o dell'Unione”<sup>67</sup>.

L'istituto della *deputatio ad cultum*, nasce storicamente, dal fenomeno di pubblicizzazione del patrimonio della chiesa, oggi conserva la *ratio* limitatamente agli edifici aperti al culto in proprietà pubblica o privata; l'art.

---

“*in claris non fit interpretatio*”, il ruolo dell'art. 12 disp.prel. c.c., e la nuova scuola dell'esegesi, in *Rassegna di diritto civile*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane,1985, pag. 999.

<sup>66</sup> La giurisprudenza della Cassazione è sul punto stabile. Cassazione sez. I, sent. n. 3227 del 27 novembre 1973, in *Giustizia Civile*, I, 1974, pagg. 602 ss., con nota di Vitale A., *L'art. 831, comma 2 del codice civile*, e cfr. A. Albisetti, *Brevi note in tema di “deputatio ad cultum publicum” ed art. 42 della Cost.* in *Diritto Ecclesiastico*, II, Milano, Giuffrè, 1976, pagg. 133 ss.

<sup>67</sup> Art. 15, comma 1, legge 8 marzo 1989, n. 101, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane*.

20 della Costituzione non permette il ripetersi di una regolamentazione eversiva ed inoltre il contesto attuale è governato dai principi di laicità dello Stato e della libertà religiosa, ecco perché la tutela dell'istituto ex art. 831, comma 2, non è stata pretesa dalle confessioni religiose che hanno stipulato un' Intesa con lo Stato (come sopracitato fa eccezione l'ebraismo) e per di più non è stata nemmeno estesa quale vincolo generalizzato ad ogni confessione religiosa, come lo dimostra la scelta attuata col d.d.l. n. 2531 del 2002, di non ampliare il vincolo legale della *deputatio ad cultum* agli edifici delle altre religioni, perché “tale istituto è logicamente connesso ad una concezione pubblicistica degli edifici di culto che appartiene al passato e non corrisponde più alle esigenze di libertà religiosa, né appare realisticamente proponibile in un contesto di crescente pluralismo religioso, ove la destinazione al culto, nel rispetto delle autonome scelte confessionali, è destinata ad essere assicurata dalla proprietà dell'edificio o da contratti o vincoli di origine negoziale nel rispetto delle norme urbanistiche”<sup>68</sup>.

L'estensione del vincolo in esame, alle diverse tradizioni religiose potrebbe essere nocivo per la salvaguardia delle specifiche esigenze<sup>69</sup>, a sottolineare

---

<sup>68</sup> V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, Giappichelli, 2009, pag. 222.

<sup>69</sup>*Ibidem*, pagg. 221-222, “Per molte tradizioni religiose, tra cui quelle del cristianesimo riformato, l'edificio di culto è un semplice luogo di assemblea per i fedeli, senza alcuna valenza sacramentale o sacrale, liberamente alienabile se ne cessa l'uso da parte della comunità. Per altre, come quelle orientali, talora nemmeno si pone l'esigenza di un edificio riservato al culto, perché questo è privato o al più familiare e richiede talora la mera disponibilità saltuaria di un mero locale o di una stanza come luogo di raccoglimento e di meditazione interiore. Per contro l'edificio di culto riveste particolare importanza, e il suo uso risulta soggetto a particolari cautele, sia pure con significati e intensità diversi, nel cattolicesimo, nel cristianesimo ortodosso e nell'islam, ove esso assume un carattere sacro, connesso alla presenza sacramentale al suo interno o alla proclamazione della parola divina che avviene al suo interno, ciò che tende a conferire alla sua destinazione natura esclusiva o prevalente. Sicché risulterebbe anche molto difficile da parte del legislatore civile

che, l'uguaglianza si esplica anche in un trattamento diverso, a tutela della unicità.

La recente riforma del 2005, dell'art. 2645 *ter* c.c.<sup>70</sup>, è a tal proposito rilevante, in quanto prevede la possibilità di procedere alla trascrizione sui registri immobiliari, rendendoli opponibili a terzi, di eventuali vincoli di destinazione impressi con atti in forma pubblica su beni immobili o mobili registrati per la realizzazione di “interessi meritevoli di tutela”. Applicandolo agli edifici o locali destinati all'esercizio del culto di una determinata confessione, si prospetta maggiormente rispettosa dell'identità qualificante ogni religione.

---

prospettare, salvo forse sotto il profilo fiscale, norme di tutela uniformi per tale categoria di edifici, in quanto rispondenti in realtà ad esigenze differenziate e distinte tra loro”.

<sup>70</sup> L'art. 2645 *ter*. c.c., recita: “Gli atti in forma pubblica con cui beni immobili o beni mobili iscritti in pubblici registri sono destinati, per un periodo non superiore a novanta anni o per la durata della vita della persona fisica beneficiaria, alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche ai sensi dell'art. 1322, comma 2, possono essere trascritti al fine di rendere opponibile ai terzi il vincolo di destinazione; per la realizzazione di tali interessi può agire, oltre al conferente, qualsiasi interessato anche durante la vita del conferente stesso. I beni conferiti e i loro frutti possono essere impiegati solo per la realizzazione del fine di destinazione e possono costituire oggetto di esecuzione, salvo quanto previsto dall'art. 2915, comma 1, solo per debiti contratti per tale scopo”.

## 5. Urbanistica e finanziamenti.

L'urbanizzazione religiosa, nel diritto italiano, nasce sulla scia dello sviluppo del concetto di urbanizzazione, fuori dalla materia concordataria.

Il ruolo influente dell'edilizia di culto e delle riguardanti pertinenze, scaturisce dalla situazione sociale esplosa nell'immediato dopoguerra: flussi migratori da Sud a Nord, urbanesimo, sviluppo delle periferie dei centri urbani e l'interesse preminente dello stato in materia di edilizia abitativa pubblica, a tutela del bene primario "casa", includendovi la materia dell'edilizia di culto.

I primi anni quaranta sono caratterizzati dall'iniziativa locale vescovile in materia di edilizia di culto, in assenza di finanziamenti pubblici.

La chiesa e le sue pertinenze si ergono grazie alle liberalità del popolo credente, avviando attività non solo pastorali ma anche culturali, di assistenza alle famiglie e ai malati...

La legge n. 1150 del 1942, rimane il punto di partenza dell'evoluzione normativa urbanistica in materia di edilizia di culto in quanto lo Stato comprese per la prima volta la funzione sociale del servizio religioso.

L'elargizione statale di finanziamenti, viene realizzata nell'immediato dopoguerra, attraverso il dettato normativo n. 2252 del 1952, titolato "Concorso dello Stato nella costruzione di nuove chiese"; per la riparazione e ricostruzione degli edifici di culto danneggiati o distrutti da offese belliche.

Ai sensi di tale legge, erano addossati al bilancio del Ministero dei LL.PP. I costi di acquisto di aree e di costruzione, per il completamento o la costruzione ex novo delle chiese parrocchiali<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> V. Tozzi, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, Edisud, 1991, pagg. 139-140: "Si precisava, che per chiesa parrocchiale si intendevano: oltre alla chiesa vera e propria, gli ambienti destinati ad uso del ministero pastorale, di ufficio e di abitazione e che

Veniva puntualizzato, che per Chiesa parrocchiale si intendeva: la Chiesa di per se stessa ma anche gli ambienti a uso pastorale, di ufficio, di abitazione ed inoltre che era il numero dei parrocchiani che delineava l'entità dell'opera.

Le parrocchie constano degli uffici territoriali della Chiesa, in quanto destinatarie delle opere approvate a contributo; degli ordinari diocesani, ossia gli organi della Chiesa, in quanto beneficiari del contributo e incaricati nell'esecuzione delle opere, considerate come “pubbliche”<sup>72</sup>, anche se appartenenti ad enti diocesani.

La previsione legislativa in esame, era rivolta esclusivamente all'edilizia di culto, della Chiesa cattolica ed inoltre inserì quale voce del bilancio statale oneri prima sostenuti dallo stato solo per il realizzarsi di eventi straordinari e per opere di manutenzione, in via sussidiaria, ad un impossibilitato ente locale.

La legge successiva n. 167 del 18 aprile 1962 “Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare”, all'art. 4 prevedeva l'indicazione, da parte dei Comuni, nei piani di edilizia

---

l'importanza dell'opera era da stabilirsi in rapporto al numero dei parrocchiani. La procedura consisteva nella presentazione di una domanda, da parte degli ordinari diocesani che, tramite la Pontificia Commissione per l'arte sacra veniva inviata al Ministero degli interni per un parere e da questo, in caso favorevole, veniva trasmessa al Ministero LL.PP., l'ordinario diocesano doveva redigere il progetto ed eseguire le opere a sua cura, la Pontificia Commissione per l'arte sacra doveva dare parere di rispondenza ai precetti della liturgia e dell'arte sacra e proporre l'ordine di precedenza per l'accettazione delle richieste. Il Ministero degli interni doveva esprimere un parere di natura imprecisata, quindi di più spiccata natura politica. Il Ministero dei lavori pubblici doveva approvare i progetti, con efficacia equivalente ad una dichiarazione di pubblica utilità delle opere, collaudarle, erogare i contributi. Il regime fiscale degli atti connessi a tali procedure era quello degli atti stipulati dallo Stato”.

<sup>72</sup> M. A. Carnevale Venchi, *Opere pubbliche (ordinamento amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1980, pagg. 332 ss.



economica e popolare delle zone da assicurare alla costruzione di alloggi, delle infrastrutture e delle opere ed impianti di interesse pubblico, nonché gli edifici pubblici e di culto.

Segue, la cd. “legge ponte” n. 765 del 7 agosto 1967<sup>73</sup>, la quale realizza l'introduzione del concetto di standard urbanistico, ossia un insieme di disposizioni atte a circoscrivere l'azione dei Comuni in materia di piani urbanistici.

La materia dell'edilizia di culto, venne compresa in tale legge solo in via interpretativa, in quanto non era specificatamente richiamata, fu il Ministro dei lavori pubblici ad affermare “sono edifici ed impianti di interesse pubblico quelli che, indipendentemente dalla qualità dei soggetti che li realizzano, sono destinati a finalità di carattere generale sotto vari aspetti, incluso quello religioso, come ad esempio i conventi”<sup>74</sup>.

Il DM 2 aprile 1968, n. 1444, attuativo della legge ponte, all'art. 3, lett. “b” prevede una dotazione minima inderogabile di spazi pubblici per “attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi e altre”.

Viene riconosciuta l'appartenenza delle “attrezzature religiose” tra quelle di interesse collettivo, così si sostanziarono quali bisogni di competenza delle amministrazioni comunali, superando l'impostazione bilaterale tradizionale della disciplina religiosa, costituita dalla contrattazione tra stato e autorità ecclesiastica, raggiungendo una gestione della materia organizzata dalla concorrenza delle competenze amministrative centrali e periferiche.

Nel 1971, la legge n. 865 del 22 ottobre, avvalsa quanto affermato dal Ministero dei Lavori Pubblici in relazione al titolo di “opere di urbanizzazione secondaria” per le chiese ed altri edifici religiosi.

---

<sup>73</sup> Modifiche alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

<sup>74</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione Generale dell'urbanistica, Circolare 28 ottobre 1967, n. 3210, in G. Colombo, F. Pagano, M. Rossetti, *Codice dell'urbanistica*, Milano, Pirola, 1993, pag. 958.

Più precisamente, l'art. 41, modifica l'art. 1 della legge n. 847 del 1964, con l'inserimento della lettera "c", prevedeva l'autorizzazione per i Comuni, ha sostenere mutui anche per attuare opere di "urbanizzazione secondaria", oltre a ciò l'art. 44 aggiunge all'art. 4 della succitata legge del 1964, ricomprende le "chiese ed altri edifici per servizi religiosi" nella categoria delle opere di urbanizzazione secondaria<sup>75</sup>.

La costruzione di "chiese ed edifici per servizi religiosi" venne a costituire una competenza dei Comuni, attraverso finanziamenti previsti dalla legge n. 847 del 1964, o in concessione di soggetti pubblici o delle cooperative responsabili dell'attuazione dei piani di zona o parte di esso<sup>76</sup>.

Codesta funzione comunale, fu in seguito confermata dalla legge n. 10 del 1977 con la previsione all'art. 3 dell'obbligo di pagamento dei contributi per oneri di urbanizzazione in capo ai soggetti che acquisiscono la concessione ad edificare, all'art. 4 la valutazione del contributo di concessione alla portata degli oneri di urbanizzazione sia primaria che secondaria, all'art. 5 nel calcolo rientrano anche gli edifici di culto che sono opere di

---

<sup>75</sup> Art. 44 della legge n. 865 del 1971 asserisce: all'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847 è aggiunto il seguente comma: "Le opere di cui all'art. 1, lett. c), sono le seguenti: a) asili nido e scuole materne; b) scuole dell'obbligo; c) mercati di quartiere; d) delegazioni comunali; e) chiese ed altri edifici per servizi religiosi; f) impianti sportivi di quartiere; g) centri sociali ed attrezzature culturali sanitarie; h) aree verdi di quartiere". Ha inoltre riconosciuto in 18 mq., per abitante, la dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive: istruzione, attrezzature di interesse comune, spazi pubblici attrezzati a parco e per gioco e lo sport, parcheggi pubblici. Alle attrezzature di interesse comune era stata riconosciuta una misura di 2 mq, per abitante, ove dovevano ricomprendersi anche quelle religiose, insieme a quelle culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per servizi pubblici. In precedenza il Ministro dei Lavori pubblici aveva redatto una tabella, al cui interno si delineava il numero medio e il numero massimo di abitanti serviti da ciascuna chiesa parrocchiale, rispettivamente in 5.000 e in 10.000 abitanti.

<sup>76</sup> Art. 55 ss., della legge n. 865 del 1971.

urbanizzazione secondaria e infine l'art. 12 stabilisce il vincolo di destinazione dei proventi delle concessioni, acquisiti dai comuni, a determinate finalità, tra le quali la realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria.

L'art.12 sopracitato, effettua l'introduzione di una nuova fonte di finanziamento per le “chiese e gli altri edifici per servizi religiosi”.

Gli edifici di culto si attribuiscono la funzione sociale di punto di riferimento locale, pertanto l'evoluzione normativa in materia di necessità religiose, trova slancio nell'attività legislativa delle Regioni, in ragione di un più diretto ed intimo rapporto con le comunità locali ed in forza dell'art. 117 della Costituzione godono del potere normativo in ambito di “lavori pubblici di interesse regionale”, tra cui rientrano le opere di realizzazione delle “attrezzature religiose”<sup>77</sup>.

L'art. 117 della Costituzione viene concretato dapprima nel d.P.R. n. 8 del 14 gennaio 1972, denominato “Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia urbanistica, di viabilità, acquedotti, lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici”; all'art. 9, comma 7, n. 2 elabora la disciplina circa gli standard urbanistici, prevedendo limiti minimi e massimi inderogabili, non determinati in misura prestabilita, lasciando dunque campo libero alle Regioni, le quali attraverso leggi hanno revisionato gli standard urbanistici<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> G. Casascelli, *Fonti di produzione e competenze legislative in materia di edilizia di culto: annotazioni problematiche*, in AA. VV., in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milano, Giuffrè, 1981, pagg. 1187 ss.

<sup>78</sup> Legge Regione Lombardia 15 aprile 1975, n. 51, art. 22, comma 2 ad esempio, ha fissato uno standard di spazi pubblici di 26,5 mq per abitante; la legge regionale del Piemonte del 5 dicembre 1977 n. 56, fissa il medesimo standard in 25 mq., di cui 3mq, per attrezzature di interesse comune; la legge regionale dell'Emilia Romagna del 7 dicembre 1978, n. 47, art. 46, lo ha stabilito in 25 mq, nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e in 30

*Indi*, negli artt. 81 ss., del d.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977, si operò il completo trasferimento dei poteri statali, in materia urbanistica alle Regioni; ma fino al 1985 l'amministrazione centrale dello Stato, resta competente nella materia denominata dell' "edilizia di culto"<sup>79</sup>.

La legislazione regionale ha perfino puntualizzato la nozione di "attrezzature religiose", nello specifico la l. Regione Liguria 24 gennaio 1985, n. 4, art. 2, ha individuato quali attrezzature ritenere di interesse comune di tipo religioso, sottolineandone la loro reale natura, ossia quella di opere di urbanizzazione secondaria, nello specifico l'art. ricomprende: a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici; b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto e del personale di servizio; c) gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro, che non abbiano fine di lucro.

È nostro volere sottolineare come la prima categoria, quella degli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici, può riferirsi ad attrezzature religiose di qualsivoglia religione, non solo alla cattolica, più opportuno del vocabolo "chiese" utilizzato dalla legislazione statale per definire le opere di urbanizzazione secondaria.

La definizione di attrezzature di tipo religioso, nel suo complesso, prevista dalla legge ligure, è stata modello per successive leggi regionali di disciplina in materia, le quali da essa si sono fatte ispirare<sup>80</sup>.

Importante oggi, è anche l'accordo di revisione del Concordato Lateranense, legge n. 121 del 1985 all'art. 5, comma 3 recita: "L'autorità civile terrà conto

---

mq., negli altri comuni.

<sup>79</sup> Art. 4 d.P.R. n. 617 del 24 luglio 1977, detta che, la competenza in materia di edilizia di culto, è in capo alla Direzione generale dell'edilizia statale e convenzionata dal Ministero dei LL.PP.

<sup>80</sup> LR Basilicata 17 aprile 1987, n.9, art. 2; LR Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, art. 2; LR Calabria 12 aprile 1990, n. 21, art. 4; LR Lombardia 9 maggio 1992, n. 20, art.2.

delle esigenze delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali”; tale previsione normativa, produce in capo alle autorità ecclesiastiche l'interesse legittimo di esigere dalle autorità civili determinate attività<sup>81</sup>; norma fondante per l'art. 16, comma 3 della legge 22 novembre 1988, n. 516, riguardante i rapporti tra Stato ed Unione italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del Settimo Giorno.

Entrambi i dettati normativi sono di diretta applicazione in materia urbanistica.

Il 9 maggio 1989, l'Assemblea Parlamentare relativa agli edifici sconsacrati, del Consiglio d'Europa, dichiara il ruolo focale delle chiese e degli altri edifici di culto, in quanto “punto di riferimento locale” e al riguardo chiama gli Stati ad adottare, tra gli interventi in materia di conservazione e valorizzazione degli edifici di culto, “crediti o agevolazioni fiscali, per il restauro, la riparazione e la manutenzione degli edifici religiosi, che siano in servizio o sconsacrati, al fine di garantirne il mantenimento in uso”, si

---

<sup>81</sup> L'obbligo riferito all'autorità civili implica una valutazione delle richieste ecclesiastiche ergo può sfociare anche in una decisione negativa nel merito, a patto che sia esaurientemente motivata. E' anche importante ricordare, come alla base di dette disposizioni vi sono principi generali fondanti un ordinamento pluralistico di collaborazione e di apprezzamento delle posizioni altre, l'art. 1 dell'Accordo di Revisione del Concordato enuncia espressamente l'impiego del principio di collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica nei loro rapporti.

Inoltre, l'art. 5 della legge di Revisione del Concordato, parla di “pertinenti opere parrocchiali”, ergo sottolinea ciò che ho esposto precedentemente nel paragrafo, ossia la portata innovatrice della legislazione regionale, la quale ha dato una definizione specificatamente dettagliata di “attrezzature religiose”. Ed ancora, la legislazione regionale ha esteso la consultazione delle autorità ecclesiastiche, non solo per il giudizio riguardante la costruzione di nuovi edifici di culto, ma per qualsiasi bisogno servente ha attualizzare l'esigenza religiosa.

delinea così una garanzia a livello internazionale per finanziare detti luoghi, affinché i cittadini possano beneficiarne concretamente ed una dichiarazione di presa di coscienza dell'essere, chiese e templi, oltre luoghi di culto, luoghi di aggregazione, il punto di riferimento per una determinata comunità, di una data identità<sup>82</sup>.

Le prescrizioni in seguito, della legge 20 maggio 1985, n. 222<sup>83</sup> sono taglienti e all'art. 53 si enuncia che le autorità civili competenti per la nuova costruzione di edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali determinino i relativi impegni finanziari secondo la legislazione urbanistica in vigore, richiamando espressamente le leggi 22 ottobre 1971, n. 865 e 28 gennaio 1977, n. 10 con le successive modificazioni, inoltre conferisce un vincolo ventennale alla destinazione d'uso al culto pubblico, da trascriversi nei registri immobiliari e con sanzione di nullità per gli atti e negozi stipulati in violazione del vincolo stesso, per gli edifici costruiti con contributi regionali e comunali<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Il nostro legislatore, aveva già riscontrato questa specifica importanza degli edifici di culto, ed in particolare l'art. 91 del T.U. della legge comunale e provinciale del 1934, (oggi abrogata dalla legge 8 giugno 1990, n. 142) imponeva ai comuni la “conservazione degli edifici serventi al culto pubblico” obbligandoli a provvedere al mantenimento e/o ricostruzione di tali edifici, sostenendo le relative spese, permettendo così l'esercizio di culto ai cittadini. In seguito, la previsione di un finanziamento ordinario per l'edilizia di culto, dapprima con la legge 18 dicembre 1952, n. 2252 dopodiché con la legge 18 aprile 1962, n. 168, che prevedeva contributi trentacinquennali per la costruzione di “edifici di culto e opere annesse” e la ricostruzione di quelli distrutti dai terremoti del 1908 e del 1915, (entrambe oggi abrogate dall'art. 74 della legge 20 maggio 1985, n. 222). Infine, non posso non ricordare, come lo Stato avesse già previsto anche un finanziamento straordinario, in caso di distruzioni ad opera di guerre o calamità naturali, per assicurare la continuità del rapporto comunità civile e chiesa, che sostanzia l'identità intrinseca di una data comunità locale.

<sup>83</sup> L'art. 74 della legge 20 maggio 1985, n. 222 ha abrogato: la legge 18 dicembre 1952, n. 2522 e la legge 18 aprile 1962, n. 168.

<sup>84</sup> Lo Stato appare voler favorire l'intervento in materia degli enti territoriali, Regioni e

Il finanziamento chiamato ordinario, previsto dalle abrogate leggi sopra menzionate del 1952 e del 1962, non è stato depennato in toto, infatti l'art.47, comma 2, legge 222/1985 ha previsto per scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica una “quota pari all' 8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali”, l'art. 48 assicura che l'utilizzazione di tale quota sia rivolta ad “esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritatevoli a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo”.

Invero, la Delibera n. 57 adottata dalla XXXII Assemblea Generale della CEI il 18 maggio 1990<sup>85</sup>, al n. 2 stabilisce: “alle esigenze di culto della popolazione si provvede erogando contributi nel quadro di tre capitoli di

---

Comuni, ad evidenziare come sia la più stretta vicinanza ai cittadini a poterne garantire e soddisfare i bisogni. A parere di G. Vegas, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, Cedam, 1990, pagg. 231 ss., mentre l'art. 5 dell'Accordo di Villa Madama (legge 25 marzo 1985, n. 121) non presuppone l'erogazione di risorse finanziarie pubbliche per la costruzione di edifici di culto, l'art. 53 della legge n. 222 del 1985, invece, da una parte conferisce una nuova fonte di legittimazione per le spese di regioni ed enti pubblici destinate alla costruzione di chiese, e quindi costituisce norma di autorizzazione di spesa e, dall'altra, mantiene le precedenti disposizioni, in materia urbanistica, riferite alla costruzione di nuovi edifici di culto nelle aree comprese in piani urbanistici; a parere dell'autore, la norma in oggetto pur senza sancire alcun obbligo di intervento finanziario, legittima ogni sorta di erogazione eventualmente disposta, ivi comprese quelle future e quelle che prevedono l'utilizzo delle eventuali residue disponibilità a valore sul cap. 7872 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei Lavori Pubblici, che non è stato soppresso, come quello n. 7871, della legge n. 222 e che concerne i ratei di ammortamento di mutui trentacinquennali, mentre nel richiamare espressamente le leggi nn. 865/1971 e 10/1977 rende oggetto di normativa di carattere bilaterale alcune disposizioni originariamente dettate come esclusivamente statali in tema di urbanistica.

<sup>85</sup> Titolata: “Definizione dei criteri e delle procedure per la riparazione e l'assegnazione della somma destinata alla Chiesa cattolica ex art.47 delle norme sugli enti e i beni ecclesiastici (c.d. 8 per mille).

spesa”, il primo è costituito dalla promozione dell'edilizia di culto (chiese, canoniche, locali di ministero culturale).

Per di più, l'Assemblea approvò le “Determinazioni concernenti i flussi finanziari agevolati per il sostegno della Chiesa cattolica in Italia in esecuzione della delibera CEI, n. 57”, al n. 1 si legge: “i contributi per la costruzione di chiese, case canoniche e centri parrocchiali erano assegnati alle diocesi, su presentazione di domanda corredata da progetto e previsione di spesa, da parte dell'Ordinario del luogo”.

Erano altresì, allegate le “Norme per i finanziamenti della CEI per la nuova edilizia di culto”, le quali sanciscono: “l'impegno finanziario della CEI è finalizzato esclusivamente alla realizzazione di nuove strutture di servizio religioso (chiese parrocchiali e sussidiarie, case canoniche, locali di ministero pastorale)”, in via eccezionale sono ammessi al contributo CEI “i completamenti di complessi o di opere già iniziati, prima dell'entrata in vigore delle presenti norme, con fondi delle diocesi o con finanziamenti di leggi statali o regionali, purché il relativo progetto abbia ottenuto l'approvazione dell'Autorità ecclesiastica competente”, i contributi della CEI per l'edilizia di culto possono richiedersi o “come concorso erogato durante la costruzione, fino a un massimo del 70% del costo preventivo dell'opera” o “del 10% della spesa ammessa a contributo in sede di approvazione del progetto”.

È la Commissione per l'edilizia di culto, che esamina le domande di contributo ed assolve al compito dell'elaborazione del piano annuale dei contributi, che in seguito andrà al vaglio della Presidenza della CEI<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Trattasi del “nuovo” sistema finanziario che entra in pieno regime solo a partire dal 1990, in quanto l'art. 50 della legge n. 222/1985 destinava da parte dello Stato all'edilizia di culto, per gli anni 1985 e 1986, la stessa somma iscritta nel cap. 7871 dello stato di previsione del Ministero dei Lavori Pubblici per l'anno 1984 da corrispondersi allo stesso Ministero; invece per gli anni finanziari 1987, 1988 e 1989, prevedeva la stessa somma alzata del 5% annuo, da corrispondere direttamente alla CEI, essendo abrogato il cap. n. 7871 dello stato



## **II L'edilizia di culto e la giurisprudenza italiana.**

### **1. Edilizia di culto e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.**

L'apertura e la destinazione degli edifici di culto, costituiscono il fulcro della libertà religiosa poiché si ergono a garanzia di effettività di questa libertà. La Corte costituzionale l'ha affermato dal 1958 dicendo: "L'apertura di templi e oratori è condizione essenziale del pubblico esercizio del culto protetto dalla Costituzione"<sup>87</sup>.

Dall'analisi concettuale dell'art. 19 Cost., può derivarsi un diritto costituzionale presupposto dalla stessa libertà religiosa, vale a dire il diritto fondamentale a esigere dalla Repubblica, un bene immobile nel cui spazio interno esplicitare il portato della norma costituzionale.

Bene immobile a soddisfazione delle modalità di esercizio stabilite dall'art. 19 Cost., a garanzia del diritto di professare liberamente la propria fede, l'esercizio non solo individuale ma anche in forma associata, non solo in privato ma anche in pubblico.

Il diritto di libertà religiosa è anticipato dal bisogno materiale alla disponibilità di luoghi, oltre i rapporti istituzionali tra lo Stato e la Chiesa

---

di previsione del Ministero dei LL.PP. , con decorrenza dal 1 gennaio 1987. Il finanziamento statale che era stato concesso ad opera della legge n. 168/1962 viene bloccato fino al 1984, per un ammontare di circa sei miliardi, corrisposto nel quinquennio 1985-1989 viene gestito dalla CEI per le sole opere di completamento degli edifici per il servizio religioso la cui costruzione fosse iniziata prima dell'entrata in vigore delle nuove norme. Dal 1990 con l'entrata a pieno regime del sistema finanziario dell'8 per mille, le somme destinate alla Chiesa cattolica divengono sempre più crescenti, dando slancio così ai progetti in merito alla costruzione di nuove chiese.

<sup>87</sup> Corte costituzionale, sentenza 18 novembre 1958, n. 59, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1958. pagg. 885 ss.

cattolica (art. 7 Cost.) o tra lo Stato e le altre Confessioni religiose (art. 8 Cost.).

La stretta connessione tra libertà religiosa e la disponibilità materiale degli edifici di culto, quali protettrici del pluralismo confessionale, s'impone nel dibattito dottrinale a partire dagli anni '50<sup>88</sup>.

La vicenda che aveva innescato il dibattito riguardava il regolamento di attuazione della l. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi, ove era previsto l'assoggettamento ad autorizzazione amministrativa discrezionale, per l'apertura di templi e oratori delle confessioni diverse dalla cattolica<sup>89</sup>.

Ad avviso della dottrina, con l'avvento della Costituzione repubblicana, la suddetta normativa risultava in contrasto con i principi di eguale libertà delle confessioni religiose e di libertà dell'esercizio pubblico del culto<sup>90</sup>, ciò

---

<sup>88</sup> Era stata sostenuta dalla dottrina, la distinzione in Costituzione tra due gruppi di norme: da un lato le norme che riconoscono la libertà di religione ai singoli come alle formazioni sociali cui da luogo il fenomeno religioso per lo svolgimento delle attività religiose individuali e collettive (artt. 3 e 8, primo comma); dall'altro le norme che riguardano la posizione giuridica delle confessioni religiose considerate sotto il profilo organizzativo ed istituzionale e nei loro rapporti con lo stato (artt. 7 e 8, secondo e terzo comma). Da questa distinzione si era fatta derivare la conseguenza che le questioni relative alle manifestazioni singole o all'esercizio collettivo di attività religiose dovessero sempre essere valutate sulla base dei principi costituzionali sulla libertà di religione (artt. 3, 8, primo comma, 19 e 20), quindi in osservanza del principio della eguale libertà per l'esercizio delle attività religiose, non sulla base delle disposizioni che riguardano la posizione delle organizzazioni religiose sul piano istituzionale. Sulla disamina dottrinale si veda *cfr.* V. G. Peyrot, *Il problema delle minoranze religiose*, in AA. VV., *La libertà religiosa in Italia*, Firenze, La Nuova Italia, 1956, pagg. 58 ss.

<sup>89</sup> R. d. 28 febbraio 1930, n. 289, all'art. 1: "l'autorizzazione era rilasciata con decreto reale, su proposta del Ministro per la giustizia e gli affari di culto di concerto col Ministro per l'interno, dietro presentazione di domanda corredata dei documenti atti a provare che il tempio od oratorio fosse necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli e fosse fornito dei mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione".

<sup>90</sup> A. C. Jemolo, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, in *Il diritto*

nonostante si continuò a utilizzare tale disciplina anche in giurisprudenza. *Deus ex machina* in materia la Corte costituzionale, grazie nella sentenza n. 59 del 1958, pone a fondamento della sua pronuncia proprio la distinzione tra la libertà di esercizio dei culti diversi da quello cattolico e l'organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato. Tale distinzione trova il suo positivo fondamento giuridico negli artt. 8 e 19 Cost., collocati rispettivamente: tra i principi fondamentali e nel titolo della prima parte (*Diritti e doveri dei cittadini*) dedicato ai Rapporti civili.

La Corte afferma come la libertà di religione, garantita dall'art. 19 Cost., comprenda tutte le manifestazioni del culto, *ivi* inclusa l'apertura di templi e oratori.

L'autorizzazione, di carattere discrezionale, all'apertura di luoghi di culto diversi da quello cattolico, era prevista in modo generale, e cioè non soltanto nei casi in cui si rendesse necessaria per il conseguimento di certi vantaggi, ma anche semplicemente per l'apertura del tempio perché mezzo per un'autonoma professione della fede religiosa, al di fuori dei rapporti con lo Stato.

La Corte dichiarò quindi l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva l'autorizzazione amministrativa, giacché non era compatibile con la garanzia costituzionale della libertà religiosa<sup>91</sup>.

E a oggi, una delle questioni più dibattute verte sulle regole d'accesso che interessano l'apertura degli edifici di culto<sup>92</sup>, questioni che si risolvono

---

*ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1952, pag. 415.

<sup>91</sup> Corte costituzionale, sentenza 24 novembre 1958, n. 59, in *Giurisprudenza Costituzionale*, III, Milano, Giuffrè, 1958, pagg. 885 ss.

<sup>92</sup> Esistono anche problemi più semplici ma sempre rilevanti quali ad esempio: la richiesta di apertura del tempio sia richiesta da un soggetto confessionale su un area di sua proprietà e senza costi diretti o indiretti a carico di terzi, la massima è reperibile in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, III, Bologna, Il Mulino, 2005, pagg. 707 ss.; un altro esempio è l'acquisto o l'affitto di un locale/edificio, la cui apertura al culto pubblico

grazie a una comparazione concreta e “sul campo”, tra quelle che sono le esigenze religiose connesse all'apertura del tempio e le esigenze urbanistiche connesse alla pianificazione territoriale.

Durante il periodo fascista, il modello giuridico di riferimento consisteva nel delegare la regolamentazione del fenomeno religioso all'ordinamento della Chiesa cattolica<sup>93</sup>, qualificata quale religione dello Stato. In tale contesto gli edifici-chiese rientravano nella categoria dei “beni pubblici”<sup>94</sup> e a completamento normativo vi era il rinvio alle norme di diritto canonico<sup>95</sup>.

Con il legislatore repubblicano, gli edifici di culto sono inseriti all'interno della categoria dei “beni d'interesse pubblico” la cui destinazione assume rilievo nell'interesse generale della collettività<sup>96</sup>, per attuare il diritto di libertà religiosa sancito dall'art. 19 della Cost.

Mentre originariamente il solo Stato centrale disponeva del potere legislativo e ne aveva fatto uso anche in questa materia, dagli anni Settanta con l'attuazione delle Regioni, l'edilizia di culto è transitata in una indescrivibile confusione di ruoli, fra leggi nazionali e discipline regionali<sup>97</sup>.

---

richieda un cambio di destinazione dell'immobile, il caso concreto è reperibile in quanto dichiarato dal Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 13 dicembre 2005, n. 7078, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, III, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 722.

<sup>93</sup> Il *Codex juris canonici*, del 1983 li disciplinava fra *I luoghi e templi sacri*, Parte III del libro IV, *De Ecclesiase munere sanctificandi*, canoni 1205 ss; nel concordato del 1929, agli artt. 9-10, si recepiva una loro tutela destinativi nei limiti del modello statale della dittatura.

<sup>94</sup> La legge urbanistica del 1942 equiparava le chiese alla Casa del fascio ed alla casa comunale, beni pubblici per eccellenza, atteso il rilievo istituzionale del Partito Nazionale Fascista e delle Amministrazioni locali.

<sup>95</sup> L'art. 831, comma 2, c.c. 1942 afferma “...le leggi che li riguardano” presumibilmente richiamando le norme del concordato del 1929.

<sup>96</sup> V. Cerulli Irelli, voce *Beni pubblici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche.*, II, Torino, Utet Giuridica, 1987, pagg. 273 ss.

<sup>97</sup> V. Tozzi, *Edilizia di culto (libertà delle confessioni)*, in R. Botta, *Diritto ecclesiastico e Corte Costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pag. 337.

La disciplina giuridica italiana di questi beni, è caotica e talora contraddittoria, poiché risente della stratificazione delle norme nel tempo, derivante dall'evoluzione della cultura urbanistica italiana nella nuova forma di Stato e dallo “strisciante confessionarismo culturale” dell'apparato pubblico e dello stesso legislatore<sup>98</sup>.

La disciplina è costituita dalla presenza e convivenza di fonti centrali e periferiche e più precisamente legata alla lievitazione delle fonti periferiche, quale si è avuta a seguito dell'attribuzione di sempre nuove competenze alle Regioni e agli enti locali, anche in materie che coinvolgono (o possono coinvolgere) la libertà religiosa, la vita delle Chiese, di soggetti confessionali e religiosi<sup>99</sup>.

Le fonti che hanno ridisegnato le competenze tra vertice e locale sono costituite da accordi stipulati tra Stato e Chiese; da norme dell'ordinamento a maggioranza di diritto comune ma con risvolti di ecclesiasticità<sup>100</sup> e infine dalla riforma costituzionale del 2001, che ha modificato il Titolo V con una nuova redistribuzione delle competenze tra centro e periferia.

La disciplina delle competenze legislative in materia, dona un contributo rilevante, perché stabilisce i criteri di attribuzione e le modalità di esercizio dei pubblici poteri, autorizzati a collaborare per la tutela di tale diritto costituzionale.

---

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> P. Floris, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, pag. 3.

<sup>100</sup> E. Vitali, *Relazioni di sintesi*, in R. Botta, *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 159. Vitali parla di “diritto ecclesiastico sommerso”, ove ha ricompreso “tutte quelle norme, che vengono emanate per disciplinare altre materie (cioè non ecclesiastiche), ma che toccano poi anche oggetti che direttamente o indirettamente hanno elementi di ecclesiasticità e che quindi sono rilevanti per la nostra disciplina”.

La necessità materiale di un edificio di culto entra forzatamente in contatto con il pubblico potere, attribuito dal legislatore alle amministrazioni, le quali devono bilanciare tale bisogno con interessi di pari grado, siano privati o pubblici, per giustamente pianificare il nascere del futuro edificio di culto. L'art. 117, comma 2, lett. c., Cost., prevede la riserva di competenza statale sui rapporti con le confessioni religiose, riserva atta a riconoscere il soggetto quale confessione religiosa e di conseguenza applicare in capo ad esso il medesimo trattamento previsto per la categoria, confessioni religiose, in accordo col dettato costituzionale.

Le Regioni non hanno competenza a regolare i rapporti con le confessioni religiose<sup>101</sup>, non essendosi ancora concretizzata la prospettiva di realizzare intese periferiche a carattere generale.

L'art. 117, comma terzo, Cost., individua tra le materie di potestà legislativa concorrente quella concernente il governo del territorio<sup>102</sup> e quindi quel

---

<sup>101</sup> A. Anzon Demmig, *I poteri delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2008, a pag. 67 afferma: “Mi sembra che l'ipotesi di un'intesa generale locale sia al momento difficilmente configurabile, anche se la si valuti 'dalla parte confessionale', ad esempio dalla parte della Chiesa cattolica e dei suoi organismi di dimensione locale. Ad oggi non risulta che tali organismi siano istituzionalmente pronti ad una tale eventualità. Basti pensare alle conferenze episcopali regionali, fresche di abilitazioni canoniche connesse all'Intesa del 2005 sui beni culturali. Ma si tratta, anche per tali organismi, di abilitazioni specifiche, per ambiti rigorosamente determinati, con rimandi a livello di organi centrali superiori”.

<sup>102</sup> L'edilizia e l'urbanistica, non sono nominate in Costituzione, per questo vengono incorporate nella nozione di “governo del territorio”; si veda quanto scritto da N. Maccabiani, *La Corte “compono” e “riparte” la competenza relativa al “governo del territorio”*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 121, l'autore parla di “cerchi concentrici”. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 303 del 2003, afferma “E' innanzitutto da escludersi che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia oggi da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La materia dei titoli abitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola, urbanistica, non compare nel nuovo testo dell'art. 117

complesso di norme e procedure che attengono all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti ed attività, ove rientrano sia l'urbanistica sia la disciplina dei titoli abilitativi ad edificare, quest'ultima identificabile con la materia dell'edilizia; essendo materia legislativa concorrente si assiste ad una suddivisione dei compiti tra lo Stato e le Regioni: al primo spetta il compito di determinare i principi fondamentali, attraverso leggi quadro o cornice, mentre alle Regioni il compito di emanare la legislazione specifica di settore.

*Ergo* caso per caso è necessario individuare gli interessi pubblici sottesi allo svolgimento delle attività che ricadono sul territorio e su ciò, individuare il titolo in base al quale, esercitare da parte di Stato e Regioni, la propria competenza legislativa.

La *ratio* della competenza concorrente in tale materia è da rinvenire nel principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4 Cost.)<sup>103</sup>, essendo

---

ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio". In senso analogo Corte costituzionale, sentenza n. 343 del 2005, "Allo stesso modo inconferente è il richiamo contenuto nei ricorsi alle materie dell'urbanistica e dell'edilizia, qualificate come materie rientranti nell'ambito della potestà legislativa residuale delle regioni: questa Corte ha, infatti, già chiarito che le stesse devono intendersi incluse nella più ampia materia del governo del territorio. Infine, la sentenza 343 del 2005, secondo cui "la materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell'urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le regioni debbono osservare, ora come allora, i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale".

<sup>103</sup> Cfr. M. Ventura, *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in G. Cimbalo e J. J. Alonso Pèrez, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 193 ss. Inoltre cfr. la Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, n. 1804 del 2007, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, II, Bologna, Il Mulino, 2008, pagg. 600 ss., si legge che l'Assemblea raccomanda al Comitato dei Ministri di escludere "toute ingérence dans les affaires confessionnelles des religions" ma di considerare le organizzazioni religiose "comme des acteurs de la société civile".

l'edilizia di culto materia concernente le necessità religiose del popolo, la competenza in tale ambito è riservata all'ente più vicino alla popolazione; così ogni potere locale diviene libero di gestire la materia secondo la propria sensibilità e per noi studiosi diviene un importante segnale di come la libertà religiosa sia tutelata direttamente sul territorio, la spia del grado di tutela territoriale della libertà religiosa nei suoi aspetti base<sup>104</sup> e realizza il campo di intervento giurisprudenziale, atto a richiedere uniformità in materia.

Infine, è giusto rilevare che, nell'art. 8 della Costituzione non troviamo la definizione del concetto di confessione religiosa.

Si è introdotto il termine nel nostro ordinamento senza però chiarirne la portata, di conseguenza l'esigenza di specificarne il contenuto e definirne il significato, è stata colmata dal lavoro di dottrina e giurisprudenza.

In dottrina, vi è chi sottolinea come dall'analisi dei lavori della Costituente nella formulazione dell'attuale articolo 8 Costituzione, emerge la volontà di realizzare una “disposizione normativa aperta, applicabile non solo nei confronti delle confessioni esistenti e conosciute ma anche nei confronti di quelle che in futuro avrebbero potuto sorgere e svilupparsi”<sup>105</sup>, c'è chi osserva come la mancata definizione legislativa di un concetto giuridico in Costituzione non è casuale, anzi la circostanza è posta a garanzia del pluralismo culturale ed ideologico, come massima manifestazione della libertà<sup>106</sup>.

Ancora, secondo Peyrot, per confessione religiosa, singolarmente considerata, va inteso un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune

---

<sup>104</sup> P. Floris, *Apertura e destinazione al culto*, in D. Persano, *Gli edifici di culto tra Stato e Confessioni religiose*, Milano, Vita e Pensiero, 2008, pagg. 57 ss.

<sup>105</sup> R. Botta, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Giappichelli, Torino, 1994, pag. 100.

<sup>106</sup> E. Gizzi, *La libertà e la legge*, in *Quaderni regionali*, 1989, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pag. 565.



tra più persone che lo rendono manifesto nella società umana tramite una propria particolare struttura istituzionale, quale che essa sia<sup>107</sup>.

Secondo il Ruffini “non ogni novella congrega di tre amici, la quale, forte del principio romano che *tres faciunt collegium*, aspirasse alla qualifica di nuovo culto, e avesse fissato i suoi dogmi, ordinato i suoi riti, elevato i suoi templi e attribuito a uno o più dei congregati la qualità di ministro, potrebbe aspirare alla qualifica giuridica di culto ed alla speciale tutela della legge”<sup>108</sup>.

Il criterio numerico è privilegiato anche dal Finocchiaro, che afferma, come “la fondazione della Chiesa universale, quale risulta dalla tradizione evangelica, sia stata effettuata da Cristo in presenza di non più di dodici discepoli”<sup>109</sup>.

Nelle diverse visioni che dividono la dottrina, a parer mio, sarebbe importante, mantenere come assunto quanto avanzato da Jemolo per cui: “le confessioni religiose diverse dalla cattolica danno vita ad organizzazioni estremamente diverse tra loro che non possono agevolmente ricondursi ai nostri concetti vuoi di associazione, vuoi di fondazione, vuoi di ordinamento giuridico”<sup>110</sup>.

In aiuto viene la giurisprudenza, ove il richiamo alla definizione del concetto di confessione religiosa si rinviene dalla sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993, dalla sentenza della Corte di cassazione n.

---

<sup>107</sup> G. Peyrot, voce *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino, Utet Giuridica, 1989, pag. 355.

<sup>108</sup> F. Ruffini, *Corso di diritto ecclesiastico. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Bologna, Il Mulino, 1992, pag. 210.

<sup>109</sup> F. Finocchiaro, *Sub art. 8, Commentario della Costituzione*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, pag.386. Dello stesso avviso, G. Dalla Torre, *Il fattore religioso nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 84.

<sup>110</sup> A.C. Jemolo, *Le libertà garantite ...cit.*, pag. 2; nonché sempre dello stesso autore, *Premesse ai rapporti tra Stato e Chiesa*, Milano, Giuffrè, 1969, pagg. 140-141.

9746 del 1977 e dal Consiglio di Stato sez. I, pareri n. 1390 del 1986 e n. 2158 del 1989; ove ricaviamo che per confessione religiosa si deve intendere, un gruppo di persone che hanno unicità di credo e di organizzazione che si ritengono confessione religiosa e sanno di esserlo, secondo il criterio di autoreferenzialità.

Assistiamo all'introduzione nel nostro ordinamento di specifici parametri quali: l'esistenza o meno di un'intesa, il requisito della personalità giuridica, usati per dotare o meno di agevolazioni le diverse confessioni per l'apertura di edifici di culto (assegnazione di aree, erogazione di contributi economici); parametri che assumono rilevanza variabile da regione a regione e per questo mal si conciliano con una configurazione auspicabile unitaria a livello nazionale, per di più arrecano discriminazioni alle confessioni non dotate di tali requisiti.

In questo capitolo, affronteremo in ordine cronologico quelli che sono stati gli interventi giurisprudenziali italiani, maggiormente rilevanti in materia. Interventi unici, perché atti a riportare omogeneità, altrimenti irrealizzabile data la disciplina legislativa sull'edilizia di culto che ne è per prima priva.

## 2. La Regione Abruzzo: sentenza numero 195 del 1993.

Con istanza del 19 giugno 1988, la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, ha chiesto al Comune dell'Aquila la concessione dei contributi di cui alla legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29, recante “Disciplina urbanistica dei servizi religiosi”, al fine di poter realizzare un edificio di culto<sup>111</sup>.

Detta richiesta, è stata respinta dal Sindaco dell'Aquila, per mezzo del provvedimento 21 settembre 1990 n. 35605, con il motivo che “la richiedente non è in possesso del requisito di cui all'art. 8 comma 3 Cost. richiamati dall'art. 1 l. reg. abruzzese 16 marzo 1988 n. 29, in quanto i rapporti fra la Congregazione e lo Stato italiano non sono regolati per legge sulla base d'intese”<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Utile precisare cosa intenda la confessione religiosa in esame, per edifici di culto è quanto affermato nel volume *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila*, a cura dell'Associazione Europea dei Testimoni di Geova per la tutela della libertà religiosa, Roma, Fusa Editrice, 1990, pag. 203: “ogni comunità si raduna in un locale definito “Sala del Regno”; si tratta prevalentemente di sale con sedie per l'uditorio e un podio per gli oratori, con annessi servizi igienici e, a volte, locali per la biblioteca, guardaroba o colloqui. Questi locali sono generalmente piuttosto semplici dato che, secondo le convinzioni della confessione, tale caratteristica dà più risalto all'insegnamento e alle persone che vi si riuniscono. Dislocati in diverse zone del Paese, vi sono una quindicina di locali più ampi denominati “Sale delle Assemblee” dove si svolgono i raduni a carattere provinciale e regionale. Si tratta di ex cinema o ex fabbriche riadattati e, talvolta, di locali costruiti su terreni acquistati a tale scopo”.

<sup>112</sup> Ad oggi le intese recepite nel nostro ordinamento, approvate con legge ex art. 8 della Costituzione, sono: a) quella con le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese, legge n. 449 del 1984, b) quella con l'Unione italiana delle Chiese Avventiste del settimo giorno, legge n. 516 del 1988, c) quella con le Assemblee di Dio in Italia, legge n. 517 del 1988, d) quella con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane, legge n. 638 del 1966, e) Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia, legge n. 34 del 2012, f) Chiesa Evangelica Luterana in Italia, legge n. 520 del 1995, g) Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa

Contro il diniego la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova ha presentato ricorso al T.A.R. Abruzzo, deducendo la violazione degli artt. 1 e 5 della legge regionale in esame ed assumendo che l'interpretazione restrittiva adottata dal sindaco si poneva in contrasto con i principi costituzionali in materia.

Il T.A.R. adito, ritenuta la normativa regionale insuscettibile di un'interpretazione diversa ed estensiva, rispetto a quella enunciata nell'impugnato provvedimento, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 5<sup>113</sup> della predetta legge, in riferimento agli artt. 2, 3 commi 1 e 2, 8 comma 1, 19, 20, 117 e 120 comma 3 della Costituzione, in quanto ha ritenuto non manifestamente infondato il dubbio che le disposizioni impugnate si pongano in contrasto con le precitate norme della carta costituzionale, ricordando anche il fatto che con d. P.R 31 ottobre 1986 era stata riconosciuta personalità giuridica alla Congregazione cristiana dei testimoni di Geova.

---

Meridionale, legge n. 126 del 2012, h) Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, legge n. 127 del 2012, i) Chiesa Apostolica in Italia, legge n. 128 del 2012, l) Unione Buddhista italiana, legge n. 245 del 2012, m) Unione Induista Italiana, legge n. 246 del 2012; in [http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese\\_indice.html#2](http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese_indice.html#2).

<sup>113</sup> In dettaglio il testo delle due disposizioni: art. 1: “La presente legge regionale disciplina i rapporti intercorrenti tra insediamenti residenziali e servizi religiosi ad essi pertinenti, nel quadro delle attribuzioni spettanti rispettivamente ai Comuni e agli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8 comma 3, Cost. e che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei Comuni interessati dalle previsioni urbanistiche ai successivi articoli”; art. 5 comma 1: “I Comuni devolvono entro il 31 marzo di ogni anno alle competenti autorità religiose di cui alla presente legge una aliquota pari al 10% dei contributi per urbanizzazione secondaria a loro dovuti”, art. 5 comma 3: “I contributi sono corrisposti alle confessioni religiose che ne facciano richiesta e che abbiano i requisiti di cui al precedente art. 1, proporzionalmente alla loro consistenza ed incidenza sociale”.

Il T.A.R. rileva come le disposizioni regionali in esame introducano una discriminazione fra confessioni religiose, priva di giustificazione che direttamente colpisce la libertà di culto. Rileva altresì come il disposto dell'art. 117 Cost., attribuendo potestà legislativa alle Regioni in materia urbanistica non voleva portare le stesse a incidere sulla libertà religiosa o sulla disciplina delle confessioni religiose, precisando che, nel caso in questione il danno era indirizzato a una Congregazione che percepiva già tali contributi in altre Regioni<sup>114</sup>, trattandosi di confessione giuridicamente riconosciuta (nonostante la mancata stipula dell'intesa ex. art. 8 Cost., peraltro richiesta a gran voce dalla Congregazione allo Stato Italiano).

La norma la quale escluda dai contributi economici tutte le confessioni religiose senza intesa, viene implicitamente a dare a queste una sorta di qualificazione negativa, giungendo a classificare in modo nuovo e diverso alcune confessioni religiose, dividendo in categorie non previste, o comunque non previste a quegli effetti dalla legislazione statale, incidendo in via definitiva sulla materia relativa al fenomeno religioso che certamente fuoriesce dalla potestà legislativa regionale e dando luogo a una prima violazione dell'art. 117 Cost.<sup>115</sup>, considerando anche che, altre Regioni non operano siffatta discriminazione vengono a realizzarsi situazioni differenti per una stessa confessione religiosa all'interno del medesimo territorio nazionale.

Nel giudizio intervenne il Presidente della Regione Abruzzo, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza della questione sotto ogni profilo.

---

<sup>114</sup> La Congregazione dei testimoni di Geova documentava innanzi al T.A.R. l'erogazione dei contributi per l'edilizia religiosa da parte di Comuni delle Regioni Marche, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna e Trentino Alto Adige.

<sup>115</sup> A. Franco, *Confessioni religiose senza intesa e discriminazioni legislative*, in *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Atti del Convegno di studi svoltosi a Roma il 3 aprile 1990, Napoli, Jovene, 1991, pagg. 264-267.

In *primis* l'Avvocatura afferma la non contestabilità della visione che pretende la sottoscrizione d'intese e la loro successiva regolamentazione per legge solo nei confronti delle comunità religiose che siano istituzionalmente ed effettivamente organizzate quale corpo sociale e quindi consolidate dal punto di vista storico giuridico; quindi secondo la parte è indubbio che le intese intervengano solo con quelle confessioni che hanno una maggiore presenza sulla popolazione, una maggiore estensione sul territorio ed assumono così, rilievo nazionale<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> P. Piva, *Confessioni religiose, eguaglianza e limiti alla legislazione urbanistica regionale*, in *Le regioni*, I-II, Bologna, Il Mulino, 1994, pag. 280, scrive: "In definitiva, la giustificazione di un diverso trattamento ai fini edilizio-urbanistici della domanda di concessione ad edificare avanzata da una confessione religiosa che ha stipulato un'intesa, ex art. 8, comma 3, Cost., rispetto a quella avanzata da una confessione religiosa che non ha stipulato la stessa intesa risiederebbe semplicemente nel diverso peso sociale e nella diversa rilevanza sul territorio dei due tipi di confessione religiosa. Donde la ragionevolezza, secondo l'avvocatura, del differente trattamento che, peraltro, non incontrerebbe alcun ostacolo nell'art. 8 Cost., il quale, lungi dal consacrare un'assurda quanto odiosa uguaglianza delle confessioni religiose, stabilisce soltanto che esse sono tutte ugualmente libere. Secondo la Corte, tuttavia, gli argomenti avanzati dall'avvocatura dello Stato nel suo tentativo di difesa della legislazione regionale sarebbero speciosi, in quanto tendenti, sostanzialmente, a ricondurre il problema della disparità di trattamento sul terreno dei rapporti fra confessioni religiose anziché su quello, più corretto, del diritto dei singoli di professare liberamente la propria fede". La Corte afferma che i rispetto dei principi di uguaglianza e libertà vanno considerato, nel caso di specie, non tanto in relazione alle diverse confessioni religiose, bensì "in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato, perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa". Interpretazione questa, che secondo la Corte, deriverebbe dall'applicazione in *subiecta* materia del principio supremo della laicità dello Stato che, come essa aveva già avuto modo di affermare nella sentenza 203 del 1989, "è uno dei profili della forma di stato delineata dalla carta costituzionale della Repubblica".

In riguardo alla libertà di associazione l'Avvocatura ritenne fuori luogo ogni richiamo alla violazione dell'art. 20 Cost. presupponendo il fatto che, la normativa regionale prevede e si limita a prevedere la distribuzione dei contributi, non inserendo alcuna limitazione o gravame fiscale diverso a seconda dell'appartenenza religiosa del gruppo e assumendo il fatto che, qual'ora si ravvisi una previsione di trattamento diversificato, questo è rientrante nei limiti di una ragionevole e giustificata diversità di situazione e per questo non configura alcuna illegittima discriminazione.

L'Avvocatura sostenne al pari infondato, il richiamo alle competenze regionali, ad avviso della quale rientrano indubbiamente nella materia dell'urbanistica tanto le prescrizioni che la Regione impone ai Comuni affinché negli strumenti urbanistici generali siano previsti i servizi di tipo religioso, quanto le norme sulla destinazione dei contributi alla realizzazione di quei servizi<sup>117</sup>.

Infine, l'Avvocatura dichiara incomprensibile il riferimento agli artt. 2 e 120 Cost. Il diritto di ricevere contributi pubblici non è un diritto inviolabile dell'uomo, neppure se considerato parte di formazioni sociali, e l'assenza di questi contributi certo non può configurare di per sé, un limite all'esercizio del culto nel territorio nazionale<sup>118</sup>.

La Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, costituitasi in giudizio, viene nell'immediato a rammentare il conferimento alla stessa del riconoscimento della personalità giuridica sin dal 1973, in virtù della l. 22 dicembre n. 903 e l'avvenuta stipulazione delle cosiddette piccole intese.

La Congregazione tenne a rammentare di essersi prodigata fin dal 1977 nel prestare formale richiesta di stipulazione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., senza alcun esito.

---

<sup>117</sup> Sentenza 27 aprile 1993, n.195, in *Le regioni*, I-II, Bologna, Il Mulino, 1994, pag. 283.

<sup>118</sup> In *Giurisprudenza Costituzionale*, I, Gennaio-Aprile, Milano, Giuffrè, 1993, pag. 1329.

Segue questa premessa, l'affermazione del principio di eguale libertà religiosa sancito dall'art. 8, comma 1, Cost., a tenore del quale le confessioni religiose devono godere in egual misura, non solo di un generico diritto alla libertà religiosa, ma di tutte le facoltà previste dall'art. 19 Cost., nonché di tutti gli altri diritti garantiti dalla Costituzione, che in via diretta o strumentale, possono rilevare nell'esercizio del diritto di libertà religiosa<sup>119</sup>.

Il principio di eguale libertà di culto, sancito nell'art. 8, comma 1, Cost., sarebbe dunque violato dalle norme regionali che prevedono soltanto per la Chiesa cattolica e per le confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato, una disciplina urbanistica specifica e l'assegnazione di contributi. Tali norme, afferma la Congregazione, vengono a determinare esclusivamente per alcune confessioni religiose una situazione di privilegio che incide in definitiva sulla concreta possibilità di costruire e di aprire templi e quindi sul concreto godimento del diritto – che deve invece essere assicurato in modo eguale a tutte le confessioni – di esercitare in pubblico il culto<sup>120</sup>.

Da ultimo, in giudizio venne a costituirsi il comune dell'Aquila, parte resistente nel giudizio *a quo*, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza della questione sollevata dal T.A.R. per l'Abruzzo.

La difesa dell'Amministrazione comunale rilevava l'insussistenza di contrasto della legge regionale con gli invocati principi della Costituzione che attengono al principio di libertà religiosa, aggiungendo che la libertà religiosa risulterebbe pienamente conforme all'art. 8, comma 3, che disciplina i rapporti, anche economici, per l'esercizio della libertà in oggetto. Giunti a sentenza, la Corte rileva la fondatezza della questione.

Dall'art. 8 comma 1 Costituzione si ricava il principio secondo cui ogni confessione religiosa deve vantare assoluta parità di trattamento, quanto all'esercizio di tutte le libertà garantite dalla Costituzione, a ognuna deve

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, pag. 1330.

<sup>120</sup> *Ibidem*.



essere garantita a prescindere dall'esistenza di Concordati o d'intese, la stessa misura di libertà, sia per ciò che concerne l'organizzazione, sia per ciò che concerne il culto, la propaganda ecc.<sup>121</sup>.

Libertà da intendersi sì in senso negativo, come libertà da vincoli giuridici, ma anche in senso positivo come libertà di svolgere concretamente la propria attività<sup>122</sup> e il principio dell'eguale libertà non potrebbe ritenersi soddisfatto da una disciplina legislativa che trattasse egualmente le confessioni religiose solo sotto il profilo delle libertà negative, ma le differenziasse sotto il profilo delle garanzie concrete di fruizione dei diritti<sup>123</sup>.

Afferma la Corte, “quando lo Stato ed i poteri pubblici in genere decidono di intervenire con una disciplina comune, qual è quella urbanistica, attribuendo determinati benefici alle confessioni religiose, l'esclusione dai medesimi di alcune di esse in dipendenza del loro status, cioè in relazione alla sussistenza o meno delle condizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 8 Cost., viene ad integrare una violazione del principio affermato nel comma 1 del medesimo articolo”; “possono sussistere confessioni religiose che non vogliono ricevere un'intesa con lo Stato, o pur volendola non l'abbiano ottenuta, ed anche confessioni religiose strutturate come semplici comunità di fedeli che non abbiano organizzazioni regolate da speciali statuti. Per tutte, vale il principio dell'eguale libertà davanti alla legge”.

“Per l'ammissione ai benefici sopra descritti non può bastare che il richiedente si auto qualifichi come confessione religiosa. *Nulla quaestio* quando sussista un'intesa con lo Stato.

---

<sup>121</sup> N. Colaianni, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 Cost.*, Bari, Cacucci, 1990, pagg. 198-260.

<sup>122</sup> *Ibidem*, pag. 207.

<sup>123</sup> F. Onida, *Profili costituzionali delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose, problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978, pag. 39.

In mancanza di questa, la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione. Ferma restando quindi la natura di confessione religiosa, l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici destinati al culto rimane condizionata soltanto alla consistenza ed incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte della medesima delle relative condizioni e vincoli di destinazione»<sup>124</sup>.

La Corte evidenzia che “già nella sent. 59/1958 aveva ritenuto di dover stabilire con chiarezza la distinzione, da cui si disnodano poi tutte le conseguenze, fra la libertà di esercizio dei culti acattolici come pura manifestazione di fede religiosa e l'organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato, distinzione evidente dal punto di vista logico e positivamente fondata negli artt. 8 e 19 Cost., la formula dell'art. 19 non potrebbe essere più ampia, nel senso di ricomprendere tutte le manifestazioni del culto”.

La Corte dichiarò per mezzo di tale sentenza, già a partire dal '58, l'illegittimità costituzionale della norma che richiedeva l'autorizzazione governativa, per le confessioni acattoliche, per l'apertura di templi od oratori per l'esercizio del culto.

La Corte conclude riconoscendo che “...anche la decisione della questione oggi in esame è consequenziale alle affermazioni di quella pronuncia (sent.

---

<sup>124</sup> Con tale affermazione la Corte esclude la validità del criterio di autoreferenzialità, in base al quale sarebbe sufficiente l'autonoma dichiarazione da parte della confessione religiosa per beneficiare delle guarentigie ex art. 8 Cost., prospettato ad esempio da N. Colaianni, *op. cit.*, pagg. 77-96, il quale ritiene tale criterio l'unico adeguato all'ampia formulazione dell'art. 8 Cost. ed è il più congruo ai fini dell'individuazione tanto delle confessioni religiose “tradizionali”, quanto dei nuovi movimenti religiosi. E' da rilevare che la Corte si era già espressa in senso contrario alla validità di tale criterio nella sentenza n. 467 del 5-9 novembre 1992.

n. 59/1958) e alla lettura che essa ha dato degli artt. 8 e 19 Cost. Esattamente pertanto il T.A.R. remittente, nel riferirsi ai suddetti articoli, li ha collegati con gli artt. 2 e 3 Cost.” segue “...gli interventi pubblici previsti dalla disposizione sottoposta al vaglio di questa Corte vengono ad incidere positivamente proprio sull'esercizio in concreto del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa ed in particolare sul diritto di professare la propria fede religiosa in forma associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto. Ne consegue che qualsiasi discriminazione in danno dell'una o dell'altra fede religiosa è costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza”.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, legge regionale Abruzzo, 16 marzo 1988, n. 29, limitatamente alle parole “i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.”<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> E' interessante aggiungere quanto evidenziato dal noto studioso V. Tozzi, *Edilizia di culto* ...cit., pag 340: “L'obbligo di attenersi all'ordinanza di rinvio non consentì alla Corte di rilevare come l'articolo 5 dell'accordo concordatario del 18 febbraio 1984, che ha avuto esecuzione con la l. n. 121 del 1985, abbia attribuito all'autorità ecclesiastica cattolica un potere oggettivo di rappresentanza degli interessi religiosi della popolazione in materia di edilizia di culto, che non trova fondamento né nei principi costituzionale, né nel modello di regolazione del fenomeno urbanistico e dei connessi aspetti finanziari, propri del nostro sistema giuridico. Sia il governo del territorio, infatti, che l'infrastrutturazione necessaria per i servizi a favore della popolazione (che è specificatamente l'oggetto dell'edilizia di culto), costituiscono competenze dell'autorità civile di livello locale e la stessa erogazione di risorse finanziarie finalizzate a tali obiettivi è retta da regole che legano direttamente l'attività amministrativa ed essa connessa all'attuazione d'interessi concreti rilevanti sul territorio (per non realizzare cattedrali nel deserto). In quest'attività di rilevazione degli interessi emergenti a livello territoriale e di loro soddisfazione con attività amministrativa, individui e gruppi sono ugualmente legittimati a rappresentarsi dinanzi all'autorità amministrativa, ma in condizione di parità di diritti. Viceversa, l'art. 5 dell'accordo concordatario del 1984, compreso in una convenzione di diritto esterno, realizzata con un soggetto indipendente e sovrano, quale è qualificata la Chiesa cattolica nel comma 1 dell'art. 7 Cost., istituisce un vincolo dotato di copertura costituzionale, perché contenuto

Interessante è, il fatto che la Corte nelle sue conclusioni, neghi la rilevanza, al rispetto del principio di libertà e uguaglianza in rapporto alle situazioni delle diverse confessioni religiose, enfatizzando invece la violazione degli artt. 2 e 3 Cost. per quanto concerne i singoli appartenenti alle confessioni.

Benché infatti, nel caso concreto, prevalga l'incisione dell'interesse del cittadino in quanto titolare della libertà di professare il culto in forma associata, non si può ragionevolmente disattendere la domanda di tutela costituzionale con riferimento all'interesse della confessione religiosa al rispetto della propria eguale libertà di fronte alla legge ex art. 8, comma 1, Cost.: una tale libertà se anche non comporta *de plano* il diritto ad una parità di trattamento sostanziale, sicuramente esclude la legittimità di normative generali che discriminino le confessioni sulla base del loro status e del tipo di rapporti instaurati con lo Stato<sup>126</sup>.

Pertanto, quando la Corte afferma che il diritto di libertà religiosa ed il principio di uguaglianza vengano in rilievo, trascura forse di sottolineare l'indubbio interesse delle confessioni religiose a vedere rispettati nei loro confronti, così come stabilito dall'art. 8, quegli stessi diritti e principi<sup>127</sup>.

Le previsioni dell'art. 8 Cost. e dei principi di libertà e uguaglianza devono assumersi vevoli anche in capo alle confessioni religiose intese come organizzazioni, di conseguenza la legge regionale che non ammette l'accesso di una confessione a contributi per l'edilizia di culto, per mancanza d'intesa non solo viola l'art. 19 Cost., in combinato disposto con gli artt. 2, 3 ma anche il contenuto dell' art. 8 Cost. e dei principi di libertà ed uguaglianza in rapporto alla confessione religiosa intesa come organizzazione è per ciò stesso soggetto di diritti.

---

in una fonte a produzione atipica”.

<sup>126</sup> P. Piva, *op. cit.*, pag. 286.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

Con detta pronuncia, la Corte non si arroga il potere di estendere tale illegittimità costituzionale ad altre disposizioni di legge diverse da quella oggetto del giudizio, la cui illegittimità deriva a conseguenza della decisione adottata, la pronuncia quindi ha valore circoscritto alla legge della Regione Abruzzo n. 29 del 1988.

A seguito della decisione, la Regione Abruzzo integra la propria normativa su modello testuale di quanto indicato dalla Corte Costituzionale, è inoltre da notare come due Regioni quali Liguria e Piemonte<sup>128</sup>, spontaneamente si sono adeguate alla sentenza dimostrando così, lealtà istituzionale e correttezza costituzionale<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> La l. r. Liguria 15 dicembre 1993, n. 59, ha modificato l'art. 1 della l. r. 24 gennaio 1985, n. 4, eliminando il requisito dell'intesa senza fornire altre precisazioni; l'art. 1 della l. r. Piemonte 17 luglio 1997, n. 39, che ha sostituito l'art. 1 della l. r. 7 marzo 1989, n. 15: il requisito dell'intesa è stato eliminato, ma è ora richiesto che le confessioni religiose abbiano una presenza organizzata, diffusa e consistente a livello nazionale e un significativo insediamento nella comunità locale di riferimento.

<sup>129</sup> V.G. Zagrebelsky, *Correttezza costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, Treccani, 1988, secondo cui: “è dovere di correttezza che il legislatore dia seguito alle pronunce della Corte costituzionale, quando il ristabilimento della legalità costituzionale richieda l'esercizio positivo della funzione legislativa”.

### **3. La legge regionale del 1992 della Lombardia al vaglio della Corte costituzionale: la sentenza numero 346 del 2002.**

La sentenza 16 luglio 2002 n. 346, venne emanata in seguito ad ordinanza depositata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 8 comma 1 e 19 Cost., dell'art. 1 della legge regione Lombardia 9 maggio 1992 n. 20, (Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi) ove manteneva invariata la propria disciplina consistente in limitazioni della stessa valenza della già censurata previsione della legge Abruzzese del 1988<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup>La Lombardia non è stata l'unica Regione che non ha adeguato spontaneamente la propria legislazione alla sentenza della Corte, tra le altre Regioni che hanno lasciato invariata la propria disciplina è presente il Lazio: art. 1 l. r. Lazio 9 marzo 1990, n. 27, destina i contributi sugli oneri di urbanizzazione alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. o che siano riconosciute in base alle leggi vigenti ( si intende quindi ai sensi dell'art. 2 l. 24 giugno 1929, n. 1159, e degli artt. 10 ss. r.d. 28 febbraio 1930, n. 289); la Calabria: art. 3 l. r. Calabria 12 aprile 1990, n. 21, limita la disciplina urbanistica dei servizi religiosi alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. e che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei comuni interessati; la Valle d'Aosta: art. 1, comma 4, l. r. 16 giugno 1988, n. 41 (sostituito dall'art. 1 l. r. 2 dicembre 1992, n. 69) prevede il requisito dell'intesa per contributi a carico della Regione stessa; la Toscana: deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 9 giugno 1987, n. 225, *Criteri di utilizzazione delle somme relative ad opere di urbanizzazione secondaria*, Bollettino Ufficiale, 29 giugno 1987, n. 37, emanata in attuazione dell'art. 14 l. r. 30 giugno 1984, n. 41 (e poi modificata dalla deliberazione del Consiglio regionale 28 febbraio 1989, n. 84, ma per aspetti non rilevanti ai fini del problema qui considerato) riserva, ex art. 6, terzo e quarto comma, una quota dell'otto per cento degli oneri di urbanizzazione secondaria riscossi dai Comuni alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 8 Cost., abbiano regolato secondo legge i loro rapporti con lo Stato.

Il T.A.R. Lombardia sollevava l'illegittimità costituzionale nel corso di un giudizio promosso dalla Congregazione cristiana dei testimoni di Geova per l'annullamento del provvedimento del 17 agosto 1995 con il quale il Comune di Cremona aveva negato alla ricorrente l'assegnazione di contributi previsti dalla succitata legge regionale precisamente, subordinando la corresponsione dei contributi per la realizzazione di attrezzature destinate a servizi religiosi, alla condizione che la confessione interessata avesse chiesto ed ottenuto la regolamentazione dei propri rapporti con lo Stato sulla base di un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.

L'istanza proposta dalla Congregazione dei testimoni di Geova al Comune di Cremona, evocava a propria difesa il principio, affermato dalla Corte costituzionale stessa, (nella sentenza ampiamente approfondita nel paragrafo precedente ovvero la sentenza n. 195 del 1993), secondo la quale la corresponsione dei contributi in esame, non può essere subordinata dalle leggi regionali alla condizione che le confessioni religiose che ne facciano richiesta abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato mediante intese, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.

Il Comune di Cremona, respingeva la domanda, in quanto il principio affermato sopra, era stato reso in sentenza solo in riferimento alla legge n. 29 del 1988 della Regione Abruzzo.

La Corte si pronuncia ritenendo fondata la questione, confermando i principi della sua precedente pronuncia inerente il caso abruzzese<sup>131</sup> e riconoscendo il fatto che tale pronuncia non aveva avuto effetto su altre leggi regionali di contenuto corrispondente alla legge abruzzese<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 1993.

<sup>132</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 346 del 2002, par. 1 del *Considerato in diritto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, IV, Giuffrè, Milano, 2002, pag. 2618.

Ancora una volta viene affermato essere le intese, lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti riguardanti le specificità delle singole confessioni che necessitano di deroghe al diritto comune e per di più che le intese non sono e non possono essere una condizione imposta dai pubblici poteri alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose<sup>133</sup>.

Viene affermato inoltre, che quanto dichiarato è tanto più vero in una situazione normativa in cui la stipulazione delle intese è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate (le quali potrebbero anche non voler ricorrere ad esse, avvalendosi solo del generale regime di libertà e delle regole comuni stabilite dalle leggi), ma anche per altro verso, al consenso prima del Governo, che non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e stipulare l'intesa, e poi del Parlamento, cui spetta deliberare le leggi che, sulla base delle intese, regolano i rapporti delle confessioni religiose con lo Stato<sup>134</sup>.

A parere della Corte, la libertà di ogni confessione di potersi organizzare e di poter operare è la proiezione sul piano comunitario del reale godimento dell'eguale libertà di culto dei singoli e le facoltà di ammissione a vantaggi economici influenzano la realizzazione sul piano pratico della valenza del divieto di non discriminazione, sancito dall'art. 3 Cost. e ribadito dall'art. 8 comma 1, Cost.

Al principio del paragrafo terzo del *Considerato in diritto*, la Corte accenna alla lacuna legislativa, riguardante la previsione di precisi criteri legali che definiscano le “confessioni religiose”, asserendo come tale assenza comporti

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, pagg. 2619- 2620.

<sup>134</sup> *Ibidem*, pag. 2620.



problemi in sede di applicazione dell'art. 8, comma 3, Cost., ai fini di poter identificare i soggetti che possono richiedere la stipula di un'intesa ed anche problemi in sede amministrativa e giurisprudenziale sull'applicazione di norme che abbiano come destinatarie le confessioni religiose; ma segnala che tale problema qualificatorio non può ergersi quale barriera per un'eventuale stipulazione di intesa.

Ricorda la Corte, che da un lato valgono i criteri diversi, non vincolati alla semplice auto-qualificazione, che nell'esperienza giuridica vengono in uso per discernere le confessioni religiose dalle altre organizzazioni sociali, invece per quanto riguarda il lato pratico vale la condizione che il beneficio previsto riguardi solo le confessioni che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei Comuni ove potranno essere realizzati gli interventi previsti dalla legge stessa e potrà essere concesso solo in relazione alla realizzazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, definiti dall'art. 2 della legge Regione Lombardia 9 maggio 1992, n. 20.

Detto ciò, la Corte dichiara costituzionalmente illegittima la norma impugnata nella parte che introduce il requisito della disciplina sulla base di intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.,<sup>135</sup> dei rapporti con lo Stato delle

---

<sup>135</sup> S. Magnani, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2017, pag. 7, si legge: "Il sistema delle intese presenterebbe un punto fermo, avvalorato dalla tradizionale interpretazione della norma: quello del carattere strumentale o servente del comma 3 ai primi due commi dell'art. 8, a loro volta strettamente correlati agli artt. 3, 19 e 20, Cost. Il comma 3 parrebbe presupporre anche sul piano teleologico il riferimento ai primi due commi tanto per l'assenza di criteri legali di qualificazione delle confessioni religiose, quanto per il carattere non vincolante della loro auto-qualificazione ai fini della stipulazione delle intese. Se alla qualità di tali confessioni, che è altra cosa rispetto alla loro identificazione, non si può prescindere a valle nella stipulazione d'intesa, a fortiori ciò dovrebbe valere quando, a monte, occorre assicurargli quel minimo di garanzie irrinunciabili che l'ordinamento deve apprestare a favore di tali enti ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, 8 commi 1 e 2, e 19 Cost.

singole confessioni religiose, ai fini di usufruire dei benefici previsti, nella specie l'art. 1 legge regione Lombardia 1992, n. 20.

#### **4. La Regione Lombardia torna al vaglio della Corte costituzionale: la sentenza numero 63 del 2016.**

La Regione Lombardia non ha applicato direttamente alla propria legislazione quanto deciso dalla Corte, ma a distanza di circa tre anni ha stilato una nuova legge organica sul governo del territorio, innovando la precedente disciplina sull'edilizia di culto.

Trattasi della legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio*, artt. 70-73, costituiscono il capo III, *Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*, del titolo IV, *Attività edilizie specifiche*, della parte II, *Gestione del territorio*; l'art. 104, comma 1, lett. t), ha abrogato la legge regionale 9 maggio 1992, n. 20<sup>136</sup>.

Normativa successivamente modificata mediante la legge regionale lombarda 3 febbraio 2015, n. 2 intitolata: “modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio). Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”, approvata il 27 gennaio 2015, pubblicata sul BURL n. 6 supplemento del 5 febbraio ed entrata in vigore il giorno successivo.

Il Consiglio dei Ministri n. 53, trascorsi poco più di tre mesi dall'entrata in vigore della novellata normativa lombarda, delibera l'impugnativa da presentare alla Corte costituzionale; assumendo a sostegno del proprio ricorso il verificarsi della violazione della Carta costituzionale, ma anche dei principi e diritti in materia di libertà religiosa e in generale di culto sanciti

---

<sup>136</sup> La nuova legge regionale deriva dall'approvazione del progetto di legge n. 351, presentato il 18 luglio 2003 dalla Giunta regionale, ma la disposizione sull'edilizia di culto riproduce largamente i contenuti del progetto di legge n. 87, d'iniziativa dei consiglieri Sala e altri, presentato al Consiglio il 6 dicembre 2000. I disegni di legge regionale sono pubblicati nel web del Consiglio regionale della Lombardia.

nei Trattati europei e internazionali<sup>137</sup>, precisamente il Governo lamenta la violazione degli artt. 3, 8, 19 e 117 della Costituzione.

Con ricorso depositato il 9 aprile 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna gli artt. 70, commi 2, 2 *bis*, 2 *ter* e 2 *quater*, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere *e*) e *g*), della legge della regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio). Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi"<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> G. Casuscelli, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, pag. 1 si legge: "L'invio alla Corte costituzionale era atteso e doveroso: chiunque abbia a cuore le sorti della democrazia repubblicana, quale che ne sia l'orientamento politico, non può che rallegrarsi di questa decisione del Governo espressiva di un indirizzo politico attento alla legalità costituzionale".

<sup>138</sup> Art. 70, titolato "Finalità": 1) comma 1: La Regione ed i comuni concorrono a promuovere, conformemente ai criteri di cui al presente capo, la realizzazione di attrezzature d'interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica; 2) comma 2: Le disposizioni del presente capo si applicano anche agli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha approvato con legge la relativa intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione; 3) comma 2 *bis*: Le disposizioni del presente capo si applicano altresì agli enti delle altre confessioni religiose che presentano i seguenti requisiti: a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprimono carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione; 4) comma 2 *ter*: Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo gli enti delle confessioni religiose di cui ai commi 2 e 2 *bis* devono stipulare una convenzione ai fini urbanistici con il comune interessato. Le convenzioni prevedono espressamente la possibilità della risoluzione o della

Otto, sono i motivi di doglianza lamentati dal Governo, per prima viene contestata la disposizione dell'art. 70 comma 2 *bis*, per violazione degli artt. 3, 8 e 19 Costituzione, che stabiliva l'applicazione di una serie di requisiti, per le confessioni diverse dalla cattolica prive di intesa e per quelle con intesa non ancora approvata per legge, introducendo, a parere della parte impugnante per date confessioni un ingiustificato trattamento

---

revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione; 5) comma 2 *quater*: per consentire ai comuni la corretta applicazione delle disposizioni di cui al presente capo, viene istituita e nominata con provvedimento di Giunta regionale, che stabilisce anche composizione e modalità di funzionamento, una consulta regionale per il rilascio di parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al comma 2 *bis*. La consulta opera senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale. L'art. 72, titolato "Piano per le attrezzature religiose": 1) comma 1: Le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'art. 70; 2) comma 2: L'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'art. 70; 3) comma 3: il piano di cui al comma 1 è sottoposto alla medesima procedura di approvazione dei piani componenti il PGT di cui all'art. 13; 4) comma 4: nel corso del procedimento per la predisposizione del piano di cui al comma 1 vengono acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali. Resta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale; 5) comma 5: i comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale recante " Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio). Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi". Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT; 6) comma 7, lett. e), la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine.

discriminatorio; segue l'obiezione del comma 2 *quater* dell'art. 70, il quale prevedeva la nomina con provvedimento della Giunta regionale di una Consulta regionale, investita del compito di emettere un parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 70 comma 2 *bis*, per lesione del dettato dell'art. 117, comma 2, lett. c) Cost. ossia delle competenze costituzionalmente riservate allo Stato in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; ancora segue la contestazione del contenuto normativo ex art. 70 comma 2 *ter*, che racchiudeva la previsione per i Comuni della possibilità di risoluzione o revoca unilaterale delle convenzioni urbanistiche stipulate dalle confessioni religiose nel caso di rilevamento di attività non previste dalle convenzioni, metodo consistente nella revoca della convenzione ancorato secondo l'impugnativa governativa, ad una formula troppo generale e generica, potendo l'ente confessionale svolgere attività anche diverse da quelle strettamente legate al culto, quali attività culturali o sportive, senza discostarsi dal rispetto della legislazione in materia.

Segue l'opposizione alla previsione al comma 4 dell'art.72, ove si apriva la possibilità, nel corso del procedimento per la redazione del Piano delle attrezzature religiose, di acquisire pareri di esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine e anche degli uffici provinciali di questura e prefettura, per verificare profili di sicurezza pubblica, norma dalla quale l'impugnativa governativa si discosta in quanto viola l'art. 117, comma 2, lettera h), che detta la riserva di competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, e dell'art. 118, comma 3, Cost., che riconosce solo alla legge statale il potere di disciplinare forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di sicurezza pubblica; succede l'impugnativa del comma 4, art. 72, avverso la previsione della possibilità in capo ai Comuni di indire referendum, nel corso del procedimento per la predisposizione del piano per le attrezzature religiose, in contrasto col dettato dell'art. 19 della Cost.; il sesto motivo di doglianza riguardava la previsione normativa ex art. 72,

comma 7, lett. e), la quale sanciva l'obbligo di installare impianti di videosorveglianza esterni ai nuovi edifici di culto e direttamente collegati con uffici della polizia locale o con le forze dell'ordine, in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera h) Cost., e con l'art. 118, comma 3, Cost.; il settimo motivo dell'impugnativa, riguardava il requisito incluso nell'art. 72, al comma 7, lett. g), sulla congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR, in violazione degli artt. 3, 8, 19 Cost.

Ultimo motivo a sostegno del ricorso riguardava la disposizione dell'art. 72, al comma 5, ove è stabilita la possibilità e non l'obbligo, in capo al Comune che intenda adottare nuove attrezzature religiose, redigere e approvare l'apposito piano, formula in contrasto per il ricorrente con l'art. 3 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, in materia di standard urbanistici che prescrive dotazioni minime di almeno 2 mq., per abitante da destinare ad attrezzature di interesse comune, tra cui quelle religiose, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

Il Governo presenta un ricorso alquanto articolato al quale la Corte risponde mediante un altrettanto complesso ragionamento che prende inizio dal richiamo ai principi costituzionali, governatori della libertà religiosa e di status delle confessioni religiose con o senza intesa con lo Stato, riferendo immediatamente sul principio di laicità<sup>139</sup>, da considerarsi quale principio

---

<sup>139</sup> Il principio di laicità è stato elaborato con la sentenza del 12 aprile 1989, n. 203 ove la Corte si è vista decidere sulle nuove norme concordatarie che, nel superare la logica del confessionismo di Stato dei Patti lateranensi (l'art. 1 del Protocollo addizionale alla legge 25 marzo 1985, n. 121 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra Stato e Santa Sede che apportava modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, definiva non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano) confermarono comunque l'impegno statale ad impartire l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole salvaguardando la

---

libertà di coscienza di coloro che non intendevano frequentare detta materia. La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal Pretore di Firenze, con riferimento agli artt. 2, 3 e 19 Cost., e concerneva l'art. 9, punto 2, della citata legge 25 marzo 1985, n. 121 (ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apportava modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede) e sempre l'art. 9 ma anche il punto 5, lett. b), numero 2, del suddetto Protocollo addizionale, nel dubbio ch'essi avrebbero causato discriminazione a danno degli studenti non avvalentesi dell'insegnamento di religione cattolica ove non potessero legittimare la previsione dell'insegnamento religioso come insegnamento meramente facoltativo. Costringere gli alunni non avvalentesi alla frequenza di un'ora alternativa a quella di religione veniva ritenuto contrario agli artt. 3 e 19, intesi come valori di libertà religiosa nella duplice specificazione di divieto: a) che i cittadini siano discriminati per motivi di religione; b) che il pluralismo religioso limiti la libertà negativa di non professare alcuna religione. Per la Corte, quei valori concorrono, con altri (artt. 7, 8 e 20 della Costituzione), a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno di profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica. Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Cost., implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale. La Corte, con una sentenza interpretativa di rigetto, salva le norme del nuovo Concordato affermando che la Repubblica può, proprio per la sua forma di Stato laico, fare impartire l'insegnamento di religione cattolica in base a due ordini di valutazioni: a) il valore formativo della cultura religiosa, sotto cui s'inscrive non più una religione, ma il pluralismo religioso della società civile; b) l'acquisizione dei principi del cattolicesimo al patrimonio storico del popolo italiano. Il valore della cultura religiosa e i principi del cattolicesimo nel patrimonio storico italiano, concorrono a descrivere l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o a un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini. È garantito a ciascuno nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori il diritto soggettivo di scelta se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica si inseriscono nella logica strumentale propria dello Stato-comunità che accoglie e garantisce l'autodeterminazione dei cittadini, mediante il riconoscimento di un diritto soggettivo di scelta se avvalersi o non avvalersi del predisposto insegnamento della religione cattolica. La Corte esclude infine, che possa



supremo a salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale, in quanto espressione di un aspetto della dignità umana della persona, dichiarata inviolabile dall'art. 2 della Costituzione e di conseguenza garantire la libertà religiosa si estrinseca inevitabilmente nel garantire il libero esercizio del culto in applicazione dell'art. 19 Costituzione.

La Corte cita l'emanata sentenza n. 52 del 10 marzo 2016<sup>140</sup>, ove argomentando sul tema delle intese ex art. 8, comma 3 Cost., ha espresso

---

essere prevista come obbligatoria un'altra materia per chi decida di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica: l'alternativa per costoro è uno stato di non obbligo, dal momento che la previsione di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a costituire condizionamento per quella interrogazione della coscienza, che deve essere conservata attenta al suo unico oggetto ossia l'esercizio della libertà costituzionale di religione.

<sup>140</sup> Il testo integrale in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=52>, l'iniziativa giudiziaria è promossa dall'UAAR, Unione degli atei e degli agnostici razionalisti e la domanda ha ad oggetto il riconoscimento in capo all'organizzazione non confessionale dell'Intesa con lo Stato ex art. 8 Cost.. La Corte costituzionale nella sentenza in esame ha accolto il ricorso della Presidenza del Consiglio contro la decisione della Cassazione a Sezioni unite n. 16305 del 2013, che aveva affermato la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con cui il Consiglio dei ministri, nel 2003, aveva respinto la richiesta dell'Uaar di avviare la trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa con lo Stato. Secondo la Corte, spetta al Consiglio dei ministri la discrezionalità di avviare o meno la trattativa al fine di stipulare l'intesa e quindi ritiene fondato il ricorso avanzato della Presidenza del Consiglio, in quanto la vicenda rientra nel potere politico discrezionale non sindacabile dell'esecutivo. La Costituzione, non attua una distinzione di trattamento tra associazioni religiose e associazioni ateistiche, ricomprese entrambe negli artt. 19 e 20, ma distingue da esse le confessioni religiose alle quali esclusivamente spetta l'istituto dell'intesa. Sul tema è rilevante la necessità di ri-definizione del concetto di confessione religiosa per poter riconoscere pari condizioni, nella dimensione della libertà religiosa, a tutti i soggetti collettivi connotabili religiosamente, si veda G. Macrì, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi*

l'esistente dissociazione tra la libertà religiosa garantita a tutte le confessioni religiose senza nessuna distinzione e il regime pattizio di cui agli artt. 7 e 8, comma 3 Cost., informato a regolare specifici aspetti del rapporto tra Stato e confessioni religiose, retto da sincronica volontà.

La Corte regala in tale sentenza, un'interpretazione autentica del disposto costituzionale di cui all'art. 8, comma 3, improntato all'estensione del metodo della bilateralità anche per le confessioni diverse dalla cattolica, in quanto le intese rendono riconoscibili le specificità del gruppo di fede in oggetto.

Nel sistema costituzionale, dichiara, “le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dall'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. e dall'art. 19 Cost., che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite intese o accordi”.

La mancata stipulazione dell'intesa<sup>141</sup> non è per se stessa “incompatibile con la garanzia di uguaglianza tra le confessioni religiose diverse dalla cattolica,

---

*considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, in Osservatorio costituzionale, 26 ottobre 2016.*

<sup>141</sup> A. Licastro, *La Corte Costituzionale torna protagonista dei processi di transazione della politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2016, pag 16. “L'intesa rappresenterebbe, cioè, soltanto un *quid pluris*, funzionale al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, ritenute non influenti a modificare lo status della confessione, ossia l'insieme delle garanzie che ne definiscono la complessiva condizione giuridica all'interno dell'ordinamento statale, ma non per profili afferenti al godimento di

tutelata dall'art. 8, primo comma, Cost.”; “non è in se stessa la stipulazione dell'intesa a consentire la realizzazione dell'eguaglianza tra le confessioni: quest'ultima risulta invece complessivamente tutelata dagli artt. 3<sup>142</sup>, 8, primo e secondo comma, Cost., dall'art. 19 Cost., ove è garantito il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata, nonché dall'art. 20 Cost.”.

L'assioma fondamentale della sentenza n. 52 è l'asserzione seguente “non è corretto sostenere che l'art. 8, comma 3, Cost., sia disposizione procedurale meramente servente dei primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essa sanciti.

Il comma 3, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del “metodo bilaterale” alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scene di avviare le trattative”<sup>143</sup>.

La Corte, a nostro avviso, lancia un messaggio per interrompere l'inerzia parlamentare, per non essere lasciata sola senza strumenti legali, affermando la necessità dell'intervento del legislatore, per “introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore” così che il rispetto di tali vincoli previsti per legge possano assurgere a postulati per un valido e legittimo sindacato sull'operato delle scelte governative.

---

diritti e libertà essenziali e, quindi, senza ricadute sul parametro dell'eguale libertà che la Corte ci dice ora da intendere necessariamente limitato ai contenuti di base del libero organizzarsi e agire della confessione”.

<sup>142</sup> A prescindere dalla funzione che si voglia attribuire all'istituto disciplinato dall'art. 8, comma 3, Cost., l'eguaglianza di chance, e quindi l'uguale possibilità di accesso all'intesa, dovrebbe essere garantita a tutti i gruppi in forza del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

<sup>143</sup> Par. 5.1 del *Considerato in diritto*.

Viene dichiarata l'impossibilità, ad oggi, della pretesa sia ad un avvio delle trattative ex art. 8, comma 3, Cost., sia ad una conclusione positiva delle stesse<sup>144</sup>. È questo il punto in cui la Corte richiama la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali, che consentono al Governo di astenersi dall'avviare trattative con soggetti considerati politicamente “non idonei”, ciò legittima la deduzione di fatti politici a sospensione della neutralità dinnanzi alle religioni, in nome della ragion di Stato, vogliamo qui ricordare che le scelte del Governo non sono esenti da qualsivoglia controllo, in quanto il Parlamento può esercitare un controllo reale e concreto, sin dalla fase d'apertura delle trattative, sulle deliberazioni attuate dal Consiglio dei Ministri, dato gli interessi costituzionali in gioco.

Dopo l'*escursus* sulla tutela della libertà religiosa, sul suo libero esercizio, sulla pari dignità delle confessioni religiose e infine sul principio di laicità, la Consulta aggiunge un nuovo ragionamento, rispetto alle precedenti sentenze sopra considerate ossia le sentenze n. 195 del 1993 e n. 346 del 2002, parlando di sfornamento di competenze da parte della Regione.

La Corte abbraccia una logica competenziale<sup>145</sup>, affermando che non rientra nella competenza regionale perseguire finalità selettive dei gruppi religiosi “prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di

---

<sup>144</sup> Par. 5.2 del *Considerato in diritto*, si evince come la non giustiziabilità delle pretese in questione, è giustificata da argomenti di ordine politico, poiché “la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni e internazionali offre copiosa, i quali possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative”. L'ampia discrezionalità di cui gode il Governo, potrebbe indurlo, afferma la Corte “a non concedere nemmeno quell'implicito effetto di legittimazione in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative”.

<sup>145</sup> A. Guazzarotti, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Forum Costituzionale*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/uploads/2016/01/nota\\_63\\_2016\\_guazzarotti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/uploads/2016/01/nota_63_2016_guazzarotti.pdf); 2016, pag. 8.

culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita dagli artt. 8, primo comma e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio”.

Da questo assunto deriva che “la Regione è titolata, nel governare la composizione dei diversi interessi che insistono sul territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e realizzazione di luoghi di culto; viceversa essa esorbita dalla sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se ai fini dell'applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati e più stringenti, per le sole confessioni senza intesa”<sup>146</sup>.

L'eccesso di competenza legislativa regionale, è il fulcro della dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale impugnata, la Corte sottolinea che l'apertura di luoghi di culto è espressione della libertà religiosa garantita a tutti e a tutte le confessioni religiose dall'art. 19 Cost., quindi l'esercizio della libertà ad aprire luoghi di culto non può essere subordinata a una previa regolazione pattizia, ai sensi degli artt. 7 e 8, comma 3, Cost., ma questo non comporta il dovere dell'ente pubblico competente a riconoscere “un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: com'è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione”<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2016, par. 5.2 del *Considerato in diritto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0063s-16.html>.

<sup>147</sup> *Ibidem*, par. 4.2 del *Considerato in diritto*.

La normativa della Regione Lombardia è, afferma la Corte, “materia del governo del territorio” di competenza regionale concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost., la competenza regionale in materia di regolazione di edilizia di culto si spiega “nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitati e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende anche i servizi religiosi” ma senza “introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto”.

Vengono censurate le disposizioni ex art. 70, commi 2, 2 *bis* della l. reg. n. 12 del 2005, illegittime nella parte in cui, si richiedeva alle confessioni senza intesa, per poter accedere alla pianificazione delle attrezzature religiose e al riparto dei contributi la presenza dei seguenti requisiti “presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi” ed anche l'esistenza di uno statuto che “ne esprima il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e valori della Costituzione”.

A pari modo la Corte dichiara illegittima la previsione ex art. 70 comma 2 *quater* della legge in esame, ove si demandava obbligatoriamente ad una consulta regionale, da nominarsi ed istituirsi con provvedimento della Giunta regionale, la valutazione dei requisiti di cui agli articoli sopra citati 70 commi 2 e 2 *bis*.

Altresì dichiarati illegittimi i commi 4 e 7, lett. e) dell'art. 72, nel dettato dei quali si leggeva che nel corso del procedimento per la predisposizione del Piano per le attrezzature religiose, venissero acquisiti “i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali” e che nel Piano in questione dovesse essere installato

obbligatoriamente, per ciascun nuovo edificio di culto, “un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine”; previsioni normative che palesano un contrasto con gli artt. 117, comma 2 lett. h) e 118, comma 3, Cost.

A quasi due mesi di distanza dalla pubblicazione della sentenza n. 63 del 2016, un'altra Regione emana la propria disciplina in tema di edilizia di culto.

Trattasi del Veneto, che con l'approvazione della legge 12 aprile 2016, n. 12, rubricata “ Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11. Norme per il governo del territorio e in materia di territorio e successive modificazione”, sembra lanciare un chiaro messaggio, ossia la contrarietà dei leader politici in carica, nei confronti di quanto pronunciato in materia dalla Corte costituzionale, nella sentenza di poco antecedente.

Quanto previsto dalla novella veneta, ricorda senza dubbio la disciplina riguardante il caso lombardo in una serie di disposizioni concernenti i: nuovi vincoli urbanistici, linguistici e l'ipotesi di un referendum per la realizzazione di nuovi luoghi di culto.

Si realizzano anche in questo caso gli estremi per adire la Suprema Corte, ed è così che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, non resta inerme e promuove questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12, con ricorso depositato in data 21 giugno 2016 e iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2016, che introduce gli artt. 31 *bis*<sup>148</sup> e

---

<sup>148</sup> Il citato art. 31*bis* riconosce alla Regione e ai Comuni veneti, ciascuno nell'esercizio delle rispettive competenze, il compito di individuare “i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature d'interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose”.

31 *ter*<sup>149</sup> nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), lamentando la violazione degli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettere c) e h), della Costituzione.

La Corte costituzionale, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge veneta del 12 aprile 2016, n. 12, nella parte in cui, nell'introdurre nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), l'art. 31 *ter*, al suo comma 3, dispone che "nella convenzione può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto".

Viene osservato come, esigere da parte dell'amministrazione, tra i requisiti per la stipulazione della convenzione urbanistica, "l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto" risulta palesemente irragionevole, in quanto incongrua, sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale, volta a introdurre "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata in particolare diretta alla "Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi"<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> L'art. 31 *ter*, aggiunto alla legge regionale n. 11 del 2004, nel disciplinare gli interventi comunali di urbanizzazione per le aree e gli immobili da destinarsi alla realizzazione di attrezzature d'interesse comune per servizi religiosi, prevede, al suo comma 3, che il soggetto richiedente sottoscriva con il Comune una convenzione contenente un impegno fideiussorio, e che in tale convenzione possa, "altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto".

<sup>150</sup> *Giurisprudenza Costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2017/0067s-17.html>



Viene dichiarata la titolarità in capo alle Regioni di imporre condizioni e limitazioni, nel disporre sulla materia dell'edilizia di culto, che siano realisticamente indispensabili per la gestione del governo del territorio, non anche un esercizio delle competenze regionali eccedente, che viene a costituirsi, qualora la regione inserisce un obbligo quale quello dell'uso della lingua italiana, definito eccentrico rispetto alla tutela degli interessi urbanistici.

A fronte dell'importanza della lingua quale “elemento di identità individuale e collettiva”, veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare alla Corte evidente il vizio della disposizione regionale in oggetto.

## **5. Discrezionalità pubblica: dalla materia urbanistica alla stipulazione delle intese.**

Dalla giurisprudenza esaminata nei precedenti paragrafi, si palesa l'affermazione di due principi regolatori in materia urbanistica, a tutela della concretezza del diritto costituzionale ad un edificio di culto.

Secondo il primo, lo strumento di pianificazione urbanistico, nella scelta relativa alla destinazione funzionale di una precisa area, non deve e non può discernere in base “al gradimento od alla condizione della tolleranza sociale da parte della maggioranza della popolazione residente”<sup>151</sup>, eliminando di fatto, un'azione improntata ad una logica sociale quantitativa.

Il secondo principio emergente, statuisce che lo strumento di pianificazione può subordinare la destinazione di un area alla stipulazione di una convenzione prettamente ed esclusivamente di natura urbanistica<sup>152</sup>, nessun altra convenzione può essere stipulata.

---

<sup>151</sup> T.A.R. Lombardia, sentenza 8 novembre 2013, n. 2485, Milano, dichiara: “stabilisce l'art. 19 della Costituzione che tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa ed esercitare in privato o in pubblico il culto: la garanzia di tale diritto, che implica quella di poter realizzare attrezzature religiose, riguarda tutti i soggetti, e quindi anche la coloro che appartengono a minoranze; essa deve essere, perciò, assicurata anche se non vi è il gradimento della maggioranza della popolazione, la quale non può, con il proprio volere, comprimere le libertà fondamentali dell'individuo sancite dalla Costituzione (si realizzerebbe, in caso contrario, quel fenomeno che la dottrina definisce tirannia della maggioranza e che la Carta fondamentale intende invece scongiurare”.

<sup>152</sup> T.A.R. Lombardia, sentenza 14 ottobre 2010, n. 3522, Brescia, dichiara: “L'ambito di competenza riservato ai Comuni è invece quello propriamente urbanistico-edilizio e consiste in un duplice potere: a) accertare che la confessione religiosa per la quale è richiesta la realizzazione di un luogo di culto abbia sui territori una presenza diffusa, organizzata e stabile; b) regolare attraverso la convenzione la durata minima della destinazione dell'edificio a finalità religiose (e anche profili economici nel caso siano concessi contributi: v. art. 71 comma 3 L.R. 12/2015) nonché i vari problemi edilizi,

A gran voce si richiama lo strumento di pianificazione urbanistico, questo perché, esso rappresenta l'atto attraverso il quale si dona attuazione sostanziale al diritto costituzionale ad un edificio di culto; ciò affiora anche dalla giurisprudenza amministrativa qualora afferma che “è compito degli enti territoriali provvedere a che sia consentito a tutte le confessioni religiose di poter liberamente esplicare la loro attività, anche individuando aree idonee ad accogliere i fedeli”<sup>153</sup>.

In questo senso, il Comune non potrebbe sottrarsi dal dare ascolto alle eventuali richieste che mirino a dare un contenuto sostanziale effettivo al diritto del libero esercizio garantito a livello costituzionale, non solo nel momento attuativo, ma anche nella precedente fase di pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio.

Dall'altro lato, il diritto di culto, come tutti i diritti, è collegato al rispetto delle altre situazioni giuridiche che l'ordinamento riconosce e tutela.

Esso deve 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<sup>154</sup>.

Nel rispetto dei limiti minimi quantitativi predeterminati, s'inserisce il rapporto tra esercizio discrezionale del potere pianificatorio<sup>155</sup> e attuazione

---

igienico-sanitari e di sicurezza collegati al notevole afflusso di persone. In particolare la convenzione può definire il numero di soggetti ammessi contemporaneamente nei locali, le vie di accesso e di uscita, le caratteristiche dei locali, i servizi tecnologici necessari, i piani di sicurezza, la dotazione di parcheggi, e questioni simili, in modo che il luogo di culto sia idoneo sotto il profilo strutturale e si inserisca in modo armonioso nel contesto abitativo”.

<sup>153</sup> Consiglio Stato, sez. IV, sentenza 27 novembre 2010, n. 8298: “Esercizio del diritto di culto e normativa urbanistica”, in *Oli*, in <http://www.olir.it/areetematiche/85/documenti.php?argomento=86&documento=5547>.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> L. Acquarone, *Pianificazione e standard. Lo standard urbanistico religioso*, in *Gli Enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*,

del diritto costituzionale in oggetto, in quanto si esplica il potere di individuare, in astratto, le zone su cui realizzare gli edifici di culto, dotando il legislatore regionale, di piena libertà nell'individuare norme urbanistiche specifiche per l'inserimento degli edifici di culto nella pianificazione<sup>156</sup>, così come era stato previsto dal legislatore lombardo nell'art. 72 della legge regionale n. 12 del 2005.

Inoltre, la realizzazione degli edifici di culto nelle aree indicate, può realizzarsi per iniziativa del privato, tramite permesso di costruire o piano attuativo. Infine, la localizzazione in concreto, degli edifici di culto su suolo pubblico o privato, ricorrendo in questo caso allo strumento dell'espropriazione e concretizzando forti tensioni<sup>157</sup>.

---

Atti del convegno di studio Università Cattolica del S. Cuore, Milano, Giuffrè Editore, 1982, pagg. 57 ss.

<sup>156</sup> T.A.R. Lombardia, sez. II, sentenza 8 novembre 2013, n. 2485, Milano, “ciascun Comune è tenuto ad individuare aree da destinare a servizi religiosi. Si tratta, come ha messo in luce la dottrina, di un vero e proprio obbligo funzionale a garantire alla popolazione la possibilità di esercitare le pratiche di culto mediante la realizzazione sul territorio di attrezzature all'uopo destinate. L'obbligo tuttavia riguarda esclusivamente il dato complessivo, nel senso che ogni comune deve avere nel proprio territorio aree destinate alle suddette funzioni. Non necessariamente invece debbono essere accolte tutte le richieste formulate dai singoli enti interessati”.

<sup>157</sup> T.A.R. Campania, sentenza 2 agosto 2013, n. 1712, Salerno, “Ora, è evidente che una norma di piano, ad apparente contenuto classificatorio, la quale destini un'area edificabile ad ospitare solamente comunità religiose e servizi privati gestiti da religiosi, finisca per svuotare, ed in una maniera sensibile, il contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene, che viene reso scarsamente utilizzabile rispetto alla sua (pur riconosciuta) vocazione edificatoria, così diminuendone in modo significativo il valore di scambio. Senza tacere che la stessa norma si presta a soddisfare finalità direttamente espropriative, posto che gli edifici di culto, rispondendo ad interessi e bisogni della collettività, rientrano a pieno titolo nella nozione di opere ed impianti di pubblico interesse assieme a scuole, ospedali, aeroporti, depositi ed impianti sportivi. Ed in proposito, questo tribunale ha già affermato che la destinazione di un'area ad attrezzature di servizio pubblico

La discrezionalità presente nel potere pianificatorio, ci informa su come sia necessario un percorso decisionale pre-pianificatorio a tutela del contenuto dell'art. 19 Costituzione. Data la natura costituzionale del diritto alla disponibilità di un bene immobile, è da considerare obbligatoria una fase precedente alla scelta pianificatoria, ove si incontrino il diritto in esame e i poteri pubblici.

La previsione d'istituti partecipativi, pre-pianificatori, è certamente garanzia, almeno procedimentale, di acquisizione di bisogni e delle pretese sociali a un luogo di culto, di trasparenza sulla selezione dei bisogni da soddisfare e di quelli da sacrificare nonché del perfezionamento di accordi pubblici e pubblicitari (art. 124 Dlgs. n. 267/2000) tra i Comuni e le formazioni sociali (art. 2 Cost.), a connotazione religiosa, sia quando la formazione sociale o membri di essa abbiano la proprietà o la disponibilità del terreno su cui realizzare l'edificio di culto o del bene immobile da destinare, sia quando non vi sia neppure la disponibilità e si prospetti una pretesa ancora più intensa (essendo necessaria, ad esempio, l'operatività di istituti concessori o l'attivazione di procedimenti espropriativi)<sup>158</sup>.

Non può negarsi quindi, come la previsione d'istituti partecipativi pre-pianificatori renda conforme all'art. 19 Cost. la sola previsione di garanzie interposte tra l'adozione e l'approvazione dell'atto di pianificazione<sup>159</sup>.

Altro ambito ove il pubblico potere esercita con libera discrezionalità è la materia relativa alla stipulazione delle intese, correndo il rischio di errare nell'interpretazione del principio della bilateralità, non connettendolo al “sacro” principio di eguale libertà, attuando così discriminazioni tra le

---

rappresentano un vincolo di tipo ablatorio (T.A.R. Campania, sez. II, sentenza 2 maggio 2007, n 483, Salerno.) .

<sup>158</sup> N. Pignatelli, *La dimensione fisica della libertà di religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2015, pag. 17.

<sup>159</sup> *Ibidem*.

diverse confessioni, ma addirittura correndo il rischio di vanificare la *ratio legis* dell'Assemblea Costituente, la quale nel prevedere lo strumento “intesa” voleva scongiurare il manifestarsi di discriminazioni, restituendo parità di diritti alle confessioni di minoranza dopo la politica fascista.

L'intesa dunque, quale strumento a garanzia del pluralismo religioso, quale fondante principio della nascente Repubblica<sup>160</sup>.

Detto ciò, è importante mettere in luce i due principali motivi che portano oggi le organizzazioni religiose a richiedere un'intesa e precisamente, il primo riguarda la definitiva esclusione dal regime legislativo posto dalla norma n. 1159 del 1929 e dal Regio decreto n. 289 del 1930; il secondo motivo invece, è costituito dall'ammissione ai canali di finanziamento statale diretto e indiretto<sup>161</sup>.

Le confessioni religiose escluse dal regime pattizio, per decisione governativa, rimarranno soggette al regime sui c. d. culti ammessi, senza poter usufruire delle garanzie finanziarie delle risorse pubbliche.

---

<sup>160</sup> Richiamo l'intervento dell'on. Ruini il quale, nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, nella seduta 25 marzo 1947, affermava: “Bisogna bensì andare incontro ai desideri delle minori confessioni, ed assicurarne la libertà. La Commissione ritiene che debbano sempre, nei loro rapporti con lo Stato, essere regolate da legge. In molti casi non occorrerà che intervenga una legge: le confessioni saranno lasciate interamente libere. Ma il giudizio e la decisione se si debba o no provvedere con legge, non può essere rimesso alla rappresentanza della confessione: spetta logicamente e necessariamente allo Stato; che ha tuttavia il potere di procedere, ove sia richiesto, a trattative con tali rappresentanze. Questo sembra il sistema, indubbiamente migliore fra tutti, che risponde al pensiero della Commissione. La sua applicazione potrà avere luogo con piena soddisfazione delle Chiese interessate”, in <http://www.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed075/sed075.pdf>, pagg. 47-48.

<sup>161</sup> Corte dei conti, *Destinazione e gestione dell'otto per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*, delibera n. 16 del 2014; interessante il commento di G. Casuscelli, *L'otto per mille nella relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2015.

In mancanza di una normativa generale in materia religiosa, la Corte costituzionale diviene l'organo "custode" preposto alla sorveglianza e alla protezione dei principi costituzionali in materia, ossia democrazia, eguaglianza, pluralismo e laicità.

Al giudice delle leggi è attribuito il compito di assicurare la capacità della nostra Carta di "aprire" spazi di azione, soprattutto esaltandone la funzione d'integrazione sociale in materia, precisamente riguardando l'ingresso di nuove identità religiose; in aggiunta al giudice delle leggi è conferito il compito di bilanciare da un lato le istanze garantistiche di tipo inclusivo e d'altra parte la protezione dei principi supremi del nostro ordinamento.

Il modello di libertà religiosa è ad oggi in Italia incompiuto<sup>162</sup>, il giudice costituzionale ha rilasciato il proprio contributo nei limiti delle sue prerogative, non sconfinando nelle aree costituzionalmente spettanti agli altri poteri dello Stato.

Dall'analisi degli enunciati esaminati in questo capitolo, si sovviene come la Corte riscontri la difficoltà sul piano politico nazionale ad affrontare in modo organico i radicati mutamenti sociali che hanno investito e investono la dimensione religiosa mentre a livello locale, si concretizza una gestione delle esigenze quasi esclusivamente improntata alle necessità elettorali o alla risoluzione immediata in contesti d'emergenza o allerta sociale.

Inoltre, si delinea l'aderenza da parte della Corte a una politica di conservazione dello status quo, che vede il Governo quale supremo organo decidente, a riguardo della esclusione od inclusione dei diversi culti privi d'intesa al regime pattizio, è doveroso però non bypassare quanto sottolineato dalla medesima Corte nella sentenza n. 63 del 2016, attraverso il richiamo alla sua precedente pronuncia n. 52 del 2016, ovverosia segnala l'ampia discrezionalità politica riposta al Governo e che la "teoria dell'atto

---

<sup>162</sup> Ho ripreso il termine dal seminario di studi dedicato al tema "*La libertà religiosa in Italia. Un modello ancora incompiuto*", Camaldoli, 24 e 25 maggio 2013.

politico”<sup>163</sup> di cui al comma 3, dell'art. 8 Cost., nell'interpretazione datane dalla Corte, sia la soluzione attuale in attesa di un intervento regolativo del Parlamento.

*Indi*, la Corte richiama indirettamente, la lacuna di una normativa organica in materia, laddove riconoscendo un autonomo significato al comma 3, art. 8 Cost., conclude affermando che il legislatore ha mancato nell'introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese.

Segue, la palese influenza del clima d'insicurezza che colpisce l'Occidente in rapporto agli attacchi terroristici attribuiti all'Isis, concretizzando nei cittadini una vera paura per l'islamico<sup>164</sup> e nella giurisprudenza, timidezza negli enunciati<sup>165</sup>, tangibile nella sent. n. 52 del 2016, ove la Corte afferma

---

<sup>163</sup> A. Poggi, “Una sentenza preventiva sulle prossime richieste di Intese, da parte delle Confessioni religiose”, in *Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2016.

<sup>164</sup> G. Tucci, *La Corte Costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, in *Giurisprudenza Italiana*, IV, 2016, pag. 1070, rileva: “Per una singolare coincidenza, la sentenza in esame (la sent. n. 63 del 2016), è stata redatta e pubblicata negli stessi giorni in cui a Bruxelles, la capitale dell'Europa, veniva messa in ginocchio, come prima era avvenuto a Parigi, da un terrorismo di nuovo tipo, rivendicato da un'organizzazione, l'Isis, che si richiama strumentale alla tradizione islamica” e che di fronte agli attacchi terroristici “manca una classe dirigente, non solo italiana ed europea, ma, in senso più ampio, occidentale, degna di questo nome., Stati Uniti compresi, capace di comprendere che cosa sta succedendo sullo scenario di un mondo globale e di informare su ciò correttamente l'opinione pubblica senza sollevare i peggiori istinti, vaneggiando di muri e di bandiere il filo spinato, che esasperano i problemi senza risolverli”.

<sup>165</sup> M. Croce, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto delle competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2016, pag.5 evidenzia l'atteggiamento assunto dalla Corte nel suo ruolo di custode dei diritti fondamentali in materia religiosa: “...perseguito con la preoccupazione da Ministero dell'interno, cercando di non emanare decisioni che possano compromettere eccessivamente le possibilità di azione dei pubblici poteri in questa delicata fase che stiamo vivendo”.



che “la serie di motivi e di vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa” può consentire al Governo di non aprire alcuna trattativa con l'associazione richiedente intesa ex art. 8, comma 3, Cost., e nella successiva sentenza n. 63 del 2016 ove si afferma come nel tutelare la libertà religiosa sia necessaria l'esigenza di uguaglianza, ma che occorre anche fare attenzione agli interessi relativi “alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza” attuando altresì un bilanciamento degli interessi in gioco.

È di questi giorni un'altra sentenza che anche se non ha ad oggetto il tema “intesa”, a nostro avviso muove purtroppo dalle stesse preoccupazioni giurisprudenziali del nostro presente, ed è la sentenza Cassazione penale del 15 maggio 2017, n. 24084, nel *considerato in diritto* si legge “in una società multietnica, la convivenza tra soggetti di etnia diversa richiede necessariamente l'identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbano riconoscere”.

Se l'integrazione non impone l'abbandono della cultura d'origine, in consonanza con la previsione dell'art. 2 Cost. che valorizza il pluralismo sociale, il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante.

È quindi essenziale l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi della liceità di essi in relazione all'ordinamento giuridico che la disciplina.

La decisione di stabilirsi in una società in cui è noto, e si ha consapevolezza, che i valori di riferimento sono diversi da quelli di provenienza ne impone il rispetto e non è tollerabile che l'attaccamento ai propri valori, seppure leciti secondo le leggi vigenti nel paese di provenienza, porti alla violazione cosciente di quelli della società ospitante.

La società multietnica è una necessità, ma non può portare alla formazione di arcipelaghi culturali confliggenti, a seconda delle etnie che la compongono, ostandovi l'unicità del tessuto culturale e giuridico del nostro paese che individua la sicurezza pubblica come un bene da tutelare”<sup>166</sup>.

Non è possibile non considerare il contesto attuale, in quanto le vicende terroristiche, hanno fortemente animato il sentimento della paura e della chiusura nella coscienza collettiva, politicamente trasformata in retorica sulla sicurezza<sup>167</sup>.

Sicurezza che, nel contesto considerato dal mio studio, ha comportato oltre ad un “impaccio” giurisprudenziale anche ad una legislazione regionale che facendosi porta bandiera della tanto agoniata sicurezza, ha portato alla previsione di interventi tra i quali, la richiesta di pareri ad esponenti della pubblica amministrazione o a semplici cittadini tramite lo strumento referendario od anche il rilascio di pareri a organi statali come questure e prefetture; i quali vengono a palesarsi come interventi dalla dubbia legittimità, in quanto contrastano con la previsione costituzionale inerente il riparto delle competenze, ove si legge come sia di assoluta competenza statale la materia riguardante l'ordine pubblico e la sicurezza e come allo Stato competa il coordinamento di questa materia con le regioni, assicurando una tutela unitaria e non frammentaria dell'ordine e della

---

<sup>166</sup> In [http://www.olir.it/ricerca/getdocumentopdf.php?lang=ita&Form\\_object\\_id=6832](http://www.olir.it/ricerca/getdocumentopdf.php?lang=ita&Form_object_id=6832), pag. 4.

<sup>167</sup> Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, pronunciato il 31 dicembre 2007 e pubblicato sul web all'indirizzo <http://www.quirinale.it/Discorsi/Discurso.asp?id=34717>, riporto ciò che segue: “La paura può far dimenticare i limiti e i diritti da rispettare nell'azione che va condotta a tutela della sicurezza dei cittadini; la paura può far degenerare la fondata richiesta dell'osservanza della legge e delle regole da parte degli immigrati in minaccia inammissibile di violazione della libertà di culto per tutte le confessioni religiose e della dignità di quanti, provenienti da paesi lontani e vicini, operano nel nostro paese soddisfacendone esigenze e domande concrete”.

sicurezza pubblica il cui bilanciamento col diritto di tutela della libertà di edilizia di culto deve avvenire nel rispetto dei canoni di proporzionalità, quindi sullo Stato incombe il compito del perseguimento dello scopo e sulle regioni ricade il compito di cooperazione.

Se ad oggi si volesse scongiurare lo sconfinamento delle competenze regionali e statali in materia ed in più perseguire la garanzia dell'eguale libertà, ex art. 8, comma 1, Cost., la strada da percorrere non è quella di propagare le intese perché queste, nell'introdurre una disciplina comune alle sole confessioni stipulanti, realizzano in capo ad esse, un'area esclusiva di privilegio, costituita nella realtà da intese "fotocopia" dotate di una disciplina comune ma non curatrice delle specifiche esigenze di ciascuna confessione, della singolarità che le caratterizza.

La soluzione auspicabile è la redazione della legge generale sulla libertà religiosa.

Se il legislatore si attivasse nel promulgare una organica normativa in materia, nella quale prevedere l'iter procedimentale di stipulazione delle intese, stabilendo criteri oggettivi, come quelli di determinazione istituzionale ed organizzativa, da assumere quali parametri per esperire un legittimo sindacato giurisdizionale; cosicché un eventuale diniego del Governo ad avviare le trattative con una determinata confessione che risulti in armonia coi nostri principi costituzionali e che soddisfi i requisiti stabiliti nel corpo della legge organica, andrebbe a costituirsi come illegittimo e quindi passibile di controllo giudiziario.

*Ergo*, la previsione di una normativa generale, supererebbe la non giustiziabilità del diniego alla pretesa di avvio delle trattative, appartenente oggi alla discrezionalità politica dell'Esecutivo e come tale sottoposto al solo controllo del Parlamento, conservando l'agire governativo in termini di apprezzamenti di opportunità politica, ex art. 95 Cost.

### III CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.

#### 1. Edilizia religiosa e Corte europea dei diritti dell'Uomo.

Anche la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha avuto occasione di pronunciarsi circa l'utilizzazione di luoghi di culto da parte di confessioni diverse dalla cattolica in quanto "oggi un qualsiasi giurista che si occupi di libertà religiosa non può fare a meno di essere familiare con l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo"<sup>168</sup> (d'ora in poi Convenzione o Cedu).

Nella causa Manoussakis e altri contro Grecia<sup>169</sup> e nella sentenza emanata su richiesta dei Testimoni di Geova contro Turchia, la Corte ha riscontrato una violazione della Convenzione.

Ai fini di rendere chiara la comprensione di quanto contenuto nei due enunciati che andremo ad esaminare nel prossimo paragrafo, l'analisi scientifica deve muovere da principio, dallo studio della normativa contenuta nella Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

La necessità di una tutela sovranazionale a protezione dei diritti fondamentali scaturisce a seguito degli eventi drammatici del Secondo

---

<sup>168</sup> S. Ferrari, *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un'analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in AA.VV., Per Francesco Margiotta Broglio, vol. realizzato da S. Ferrari, 2011, pagg. 11 ss.

<sup>169</sup> Corte europea dei diritti dell'Uomo, 26 settembre 1996, Manoussakis e altri c. Grecia, *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, Bruxelles Edizioni Nemesis asbl, 1997, pagg. 521 ss., con nota di G. Gonzales, *Les entraves à l'ouverture de "maison de priore" en Grèce*, *ibidem*, pagg. 536 e ss.. G. Carobene, *La Corte europea e lo status delle minoranze religiose in Grecia*, in *Il dir. eccl.*, 1997, II, pagg. 123 ss.; T. Scovazzi, *Una seconda sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla libertà di religione in Grecia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Bologna, Il Mulino, 1997, pagg. 753 ss.

conflitto mondiale<sup>170</sup>, superando la concezione storica dello Stato titolato a tutelare le posizioni giuridiche soggettive, con la concezione di tutela dei diritti fondamentali ad un livello più alto di quello statale, per impedire deformazioni dei diritti fondamentali ad opera dei singoli stati, ad opera dello stesso uomo.

Dopo gli eccessi raggiunti e giunti al termine della seconda guerra mondiale, si ritiene che l'individuo sia centro di imputazione autonomo rispetto allo Stato, e che sia pertanto in grado di godere in ambito di diritti fondamentali della tutela internazionale. Tale forma di tutela si realizza in *primis* grazie all'operato delle Nazioni unite che ha trovato la sua massima espressione nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ratificata a Parigi il 10 dicembre 1948<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Come ha scritto G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, pag. 89: “dopo le atrocità cui si era assistito un ancoraggio a qualcosa di obiettivo, di più forte delle ragioni e delle volontà politiche che si sarebbero affermate nella successione del tempo, era avvertito come indispensabile. Per questo il diritto doveva recuperare qualcosa di indiscutibile, che potesse essere posto come punto d’attacco iniziale dal quale non fosse per nessuno possibile distaccarsi”. Il nesso di causalità che unisce alcuni eventi storici e l’emergere di posizioni giuridiche da annoverarsi nel catalogo dei diritti fondamentali è alla base delle costruzioni teoriche che sostengono il carattere storicamente determinato di tali diritti. Tra queste N. Bobbio, *L’età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992, pagg. 23 ss: “dal punto di vista teorico ho sempre sostenuto, e continuo a sostenere, confortato da nuovi argomenti, che i diritti dell’uomo, per fondamentali che siano, sono diritti storici, cioè nati in certe circostanze, contrassegnate da lotte per la difesa di nuove libertà contro vecchi poteri, gradualmente, non tutti in una volta e non una volta per sempre... Nascono quando devono o possono nascere. Nascono quando l’aumento del potere dell’uomo sull’uomo crea nuove minacce alla libertà dell’individuo oppure consente nuovi rimedi alla sua indigenza”. Ai limiti estremi della riflessione sulla storicità dei diritti umani si pongono, poi, quelle costruzioni che vedono i diritti, anche quelli fondamentali, come prodotto della reazione a un precedente torto (in altre parole, l’azione porta all’emersione per contrasto di una posizione che in precedenza non esisteva) .

<sup>171</sup> A proposito della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, è scritta nella piena

Il limite di tale Dichiarazione, tuttavia, risiede nel contenuto che si sostanzia in un'elencazione dei principi fondamentali non obbligatori giuridicamente in quanto fini a loro stessi, poiché privi di un'previsione pratica di tutela. Resta salvo comunque che tale documento configura pur sempre il primo tentativo di portare al di fuori del campo "dell'ideale" i diritti fondamentali. Più garantista è invece la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nata dall'azione del Consiglio d'Europa<sup>172</sup>, organo istituito col Trattato di Londra del 5 maggio 1949 per assolvere primariamente all'alto compito di unire i propri membri nella tutela e promozione dei principi ad essi comuni, tra questi ultimi nel preambolo dello Statuto del neonato Consiglio d'Europa si leggono: i valori

---

consapevolezza di Auschwitz. La consapevolezza della barbarie europea è radicata nelle parole del preambolo. La Dichiarazione fu scritta quando la fede nell'Illuminismo stava affrontando la sua più profonda crisi. In questo senso, i diritti umani non sono tanto la dichiarazione della superiorità della civiltà europea quanto un monito degli europei perché il resto del mondo eviti di riprodurre i suoi stessi errori: *cfr.* M. Ignatieff, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Milano, Feltrinelli, 2003, pag. 67. Si veda anche C. Cardia, *Genesi dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2002, pagg. 151 ss.

<sup>172</sup> Il Trattato è stato reso esecutivo in Italia con L. 23 luglio 1949, n. 433, pubbl. in GU n. 168 del 25 luglio 1949. Sulle origini storiche del Consiglio, sull'iter della sua formazione e sui documenti costitutivi si veda U. LEONE, *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1966. I dieci Paesi fondatori, che firmarono il Trattato del 1949, furono Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Svezia, Regno Unito. Grecia e Turchia, spesso indicati quali membri fondatori del Consiglio, vi aderirono invece il 9 agosto 1949. Attualmente il Consiglio riunisce 47 Stati: ai dodici già citati si sono successivamente aggiunti, in ordine cronologico di adesione, Islanda, Germania (1950), Austria (1956), Cipro (1961), Svizzera (1963), Malta (1965), Portogallo (1976), Spagna (1977), Liechtenstein (1978), San Marino (1988), Finlandia (1989), Ungheria (1990), Polonia (1991), Bulgaria (1992), Slovenia, Lituania, Estonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania (1993), Andorra (1994), Lettonia, Albania, Moldavia, Macedonia, Ucraina (1995), Russia, Croazia (1996), Georgia (1999), Armenia, Azerbaigian (2001), Bosnia-Erzegovina (2002), Serbia (2003), Monaco (2004), Montenegro (2007).

spirituali e morali che sono fondamento dei principi di libertà personale, libertà politica e preminenza del diritto, poiché da essi dipende ogni vera democrazia ed anche la conclusione di accordi e lo stabilimento di un'opera comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Nel raggiungere tali obiettivi, culminati nella redazione della Convenzione firmata a Roma il 4 novembre del 1950<sup>173</sup>, non si volle screditare l'operato a livello internazionale dell'ONU con il contenuto della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, ma si vollero superare i limiti della stessa.

Con la Convenzione, in Europa si concretizza la tutela effettiva giurisdizionale prevedendo un raffinato impianto giurisdizionale *ad hoc* azionabile per la prima volta, nei confronti dello Stato ritenuto responsabile non solo dagli altri membri della comunità, ma anche dai singoli individui che ritengano di aver subito una lesione.

È importante sottolineare che la Convenzione è stata stipulata alla stregua di accordi internazionali e come tali “fonti di impegni collettivi su base regionale, dotati di efficacia obbligatoria per gli stati contraenti”<sup>174</sup>.

È l'art. 19 della Convenzione a prevedere la costituzione della Corte europea dei diritti dell'Uomo, l'articolo è rubricato “istituzione della Corte” ed enuncia ciò che segue: “per assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle

---

<sup>173</sup> La Convenzione entrò in vigore il 3 settembre 1953, con il deposito dei primi dieci strumenti di ratifica. L'Italia le ha dato esecuzione con la legge 4 agosto 1955, n. 848, pubblicata in GU n. 221 del 24 settembre 1955 e ha successivamente depositato lo strumento di ratifica il 26 ottobre 1955. Sulla Convenzione in generale e sul carattere di novità che la stessa rivestì nel quadro del diritto internazionale, soprattutto con riguardo alla giurisdizionalizzazione degli strumenti di tutela. Si veda G. Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2002 .

<sup>174</sup> F. Margiotta Broglio, *La protezione internazionale della libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1967, pag. 8

altre parti contraenti dalla presente Convenzione e dai suoi Protocolli, è istituita una Corte europea dei diritti dell’Uomo, di seguito denominata “la Corte”. Essa funziona in modo permanente”.

La norma a tutela della libertà di convinzione e religione è l’art 9 della Convenzione, titolato “libertà di pensiero, di coscienza e di religione”, articolo al quale deve darsi lettura “aperta” e correlata alle altre garanzie convenzionali, quindi una lettura in combinato disposto con le altre norme della Convenzione, precisamente con gli articoli 6<sup>175</sup>, 10<sup>176</sup> e 11<sup>177</sup>, che

---

<sup>175</sup> Art. 6 Convenzione, rubricato “diritto a un equo processo” al comma 1: “Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l’accesso alla sala d’udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell’interesse della morale, dell’ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia”. Al comma 2: “ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata”. Al comma 3: “In particolare, ogni accusato ha diritto di: essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell’accusa formulata a suo carico; di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; di difendersi personalmente o avere l’assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d’ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; di esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l’esame dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; di farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza”.

<sup>176</sup> Art. 10 Convenzione, rubricato “libertà di espressione” al comma 1: “ogni persona ha diritto alla libertà d’espressione. Tale diritto include la libertà d’opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli



tutelano rispettivamente il diritto a un processo equo, la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di riunione e di associazione, nonché l'art. 14<sup>178</sup> della Convenzione enunciante il divieto di discriminazione.

Il dettato dell'art. 9 in questione recita, al primo comma: “ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti”.

Nel secondo comma si legge: “la libertà di manifestare la propria religione o

---

Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive”. Comma 2: “l'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”.

<sup>177</sup> Art. 11 Convenzione, rubricato “libertà di riunione e associazione” al comma 1: “ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi”. Comma 2: “l'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato”.

<sup>178</sup> Art. 14 Convenzione, rubricato “divieto di discriminazione”: “il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui”.

L'articolo opera espresso ed esclusivo riferimento alla libertà degli individui, l'operatività del contenuto della disposizione, a tutela dei diritti collettivi e delle relazioni tra gli Stati membri e le Chiese, è stato affermato dalla Corte, la quale ha sancito che la protezione di una comunità religiosa nella sua dimensione collettiva viene garantita dalla protezione giurisdizionale della comunità dei suoi membri e dei suoi beni, dando lettura all'art. 9 in combinato con l'art. 11 e con l'art. 6<sup>179</sup>, *ergo* per via giurisprudenziale vengono delineati “nuovi obblighi” per gli Stati membri e “nuovi diritti” per i gruppi e per i singoli.

Su questa via, la Corte si è fatta carico, ad esempio, di riconoscere l'autonomia delle confessioni rispetto alle istituzioni pubbliche,

---

<sup>179</sup> Tra le decisioni della Cedu più risalenti, quanto afferma la sentenza della prima sezione nel caso *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* del 13 dicembre 2001 (diventa definitiva il 27 marzo 2002) al par. 118: “Par ailleurs, les communautés religieuses existant traditionnellement sous la forme de structures organisées, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer librement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9. De surcroît, l'un des moyens d'exercer le droit de manifester sa religion, surtout pour une communauté religieuse, dans sa dimension collective, passe par la possibilité d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens, de sorte que l'article 9 doit s'envisager non seulement à la lumière de l'article 11, mais également à la lumière de l'article 6.

un'autonomia "indispensabile al pluralismo in una società democratica e che si trova dunque al cuore della protezione offerta dall'art. 9".

Sancendo di conseguenza, il divieto di ingerenza degli Stati nella loro vita interna, come riflesso del dovere di imparzialità e neutralità dello Stato; o ancora, l'insufficienza di un atteggiamento di mera tolleranza dello Stato a fronte del "diritto" delle associazioni religiose al riconoscimento della personalità giuridica (quale strumento di riconoscimento di "diritti") e alla legittimazione processuale (il "diritto a un tribunale") a difesa dei beni propri<sup>180</sup>.

E, continuando sull'analisi del contenuto dell'art. 9, la regola di valore generale risiede nella perdita di rilevanza della distinzione tra libertà religiosa e libertà (di coscienza) non religiosa, poiché tali posizioni trovano nell'art. 9 una regolamentazione normativa unica così, con specifico riguardo alla libertà dell'ateismo<sup>181</sup>, ogni "credo" sarà ugualmente legittimo e ugualmente protetto a condizione che, appunto, sia riconducibile a una seria opzione di coscienza.

Il contenuto normativo segue con un'elencazione esemplificativa delle facoltà che derivano dal diritto di libertà appena consacrato: sono menzionate la "libertà di cambiare religione o credo" e la "libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza di riti".

La norma esplicita, pertanto, sia la protezione della libertà di coscienza nel suo momento "dinamico" dando per implicito, e quindi non menzionando, il

---

<sup>180</sup> L'insufficienza di ogni atteggiamento di mera tolleranza è affermata nella sentenza *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, par. 129 si legge: "Quant à la tolérance dont ferait preuve le Gouvernement à l'égard de l'Eglise requérante et de ses membres, la Cour ne saurait considérer une telle tolérance comme un substitut à la reconnaissance, seule cette dernière étant susceptible de conférer des droits aux intéressés".

<sup>181</sup> F. Margiotta Broglio, *La protezione internazionale ...cit.*, pagg. 38 ss.

diritto dell'individuo a mantenere le convinzioni religiose o il credo che abbia già abbracciato, sia la garanzia della proiezione esteriore della coscienza: fondandosi sul presupposto che la scelta individuale aspiri a tradursi in parole e opere, la garanzia della libertà di religione passa necessariamente per la tutela delle manifestazioni esteriori del credo<sup>182</sup>.

Le manifestazioni del sentimento religioso "in positivo" devono essere poste sullo stesso piano delle corrispondenti estrinsecazioni "in negativo"(a-religiose o addirittura anti-religiose)<sup>183</sup>.

Il secondo paragrafo dell'art. 9 definisce, le restrizioni specifiche che incidono, nel senso che possono incidere, sulla libertà di pensiero, coscienza e religione restrizioni consentite e applicabili alla sola libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo.

La norma considera legittime le sole limitazioni che siano applicate dagli Stati per proteggere la "sicurezza pubblica", "l'ordine pubblico", la "salute" o la "morale pubblica", oppure "per la protezione dei diritti e della libertà altrui"<sup>184</sup>.

---

<sup>182</sup> La libertà di manifestazione, in altre parole, è tutt'uno con la libertà di opzione in materia religiosa che, senza la prima, si risolverebbe in *interiore homine* e non necessiterebbe di alcuna espressa tutela giuridica: *cfr.* per esempio Kokkinakis c. Grecia, là dove la Corte afferma che "while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to "manifest one's religion". Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions".

<sup>183</sup> F. Margiotta Broglio, *La protezione internazionale ...cit.*, pagg. 27 ss., rileva che "se ci si pone su un piano di attuazione pratica, non si può non riconoscere che l'espressione "religione o convinzione"... sia stata assai utilmente adoperata poiché, specie dal punto di vista della libertà di manifestazione, tale formulazione impedisce che l'interprete della norma, fondandosi su quelle teorie che affermano che la libertà dei soggetti religiosi impedisce, esclude e vieta la libertà dei soggetti antireligiosi, possa finire col violare quel principio di eguaglianza e di non discriminazione che tutto il sistema della Convenzione europea è diretto a vietare ed a sanzionare".

<sup>184</sup> L'elencazione deve considerarsi tassativa.

Le norme della Cedu hanno nell'ordinamento giuridico italiano rango sub costituzionale<sup>185</sup>, ossia si sostanziano come norme interposte subordinate alla Costituzione, esse si stanziano tra le norme costituzionali e la legge ordinaria ed in forza del richiamo all'art. 117 Cost., nella sfera di competenza della Corte costituzionale, dunque eventuali contrasti con leggi ordinarie generano questioni di legittimità costituzionale<sup>186</sup>.

Al pari delle altre norme sub costituzionali, le norme della Cedu possono ampliare il quadro delle libertà e delle garanzie costituzionali, ma mai restringerle o eliminarle.

Successivamente la Corte costituzionale ha chiarito la portata di tali norme, affermando di non potere “sostituire la propria interpretazione della Cedu a

---

<sup>185</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 348 del 2007.

<sup>186</sup> La Corte nella sentenza n. 93 del 2010, par. 4 del *Considerato in diritto*, ha ribadito: “A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che le norme della Cedu, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) integrano, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli “obblighi internazionali” (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008). Nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della Cedu, il giudice nazionale comune deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenza n. 239 del 2009), e, ove tale soluzione risulti impercorribile (non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante), deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro dianzi indicato. A sua volta, nel procedere al relativo scrutinio, la Corte costituzionale, pur non potendo sindacare l’interpretazione della Cedu data dalla Corte di Strasburgo, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione, come da quella Corte interpretata, norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale, si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato (sentenze n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).

quella della Corte di Strasburgo, con ciò uscendo dai confini delle proprie competenze, in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione”<sup>187</sup>.

La Corte europea dei diritti dell'Uomo ha delineato nelle sue pronunce il principio generale secondo cui “la Convenzione ha il fine di promuovere e mantenere gli ideali e i valori di una società democratica” e in riferimento agli artt. 8, 9, 10 e 11 della Convenzione, che la giustificazione alla limitazione della portata di tali articoli può discendere solo dalla necessità di assicurare la salvaguardia di una “società democratica”<sup>188</sup>.

Le eccezioni alla libertà di religione elencate dal secondo comma dell'art. 9 costituiscono un elenco tassativo che non prevede restrizioni giustificate dalla sicurezza nazionale.

Chiese e associazioni religiose, possono esercitare i diritti previsti dall'art. 9 Cedu, a nome dei propri appartenenti. Le comunità religiose esistono in forma di strutture organizzate e questo comporta che il dettato dell'art. 9 deve essere interpretato alla luce dell'art. 11 Cedu, che tutela la vita associativa dalle ingerenze statali ingiustificate, ed è logico essere indispensabile l'autonomia delle comunità religiose per avere pluralismo in una società democratica<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 317 del 2009, par. 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>188</sup> Sentenza Cedu nel caso *Holy synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) and Other v. Bulgaria*.

<sup>189</sup> Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza 30 luglio 2008, *Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas and others v. Austria*, par. 61-62 l' autonomia che è così definita: “an issue at the very heart of the protection which article 9 affords” ...“The Court reiterates further that the ability to establish a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The Court has consistently held the view that a refusal by the domestic authorities to grant legal entity status to an association of individuals amounts to an interference with the applicants’ exercise of their right to

Sebbene sistemi differenti di relazioni Stato-Chiese possano essere compatibili con le libertà garantite dall'art. 9, fino al punto che l'esistenza di una Chiesa di Stato non è di per sé incompatibile con il rispetto della libertà religiosa e sebbene le autorità pubbliche non siano obbligate a concedere un identico status ad ogni comunità, tuttavia la Corte europea eserciterà un controllo severo sulla conformità alla Cedu dei vantaggi garantiti in via esclusiva ad una comunità religiosa.

Ogni vantaggio conferito ad una comunità religiosa ad esclusione delle altre dovrà avere una giustificazione legittima e risultare proporzionato<sup>190</sup>.

Il sistema di relazione Stato-Chiese, può essere sottoposto al vaglio della Corte europea dei diritti dell'Uomo, in forza della tutela prevista dall'art. 9 Cedu in combinato disposto con l'art. 14 della stessa che tratta del divieto di discriminazione<sup>191</sup>, precisamente impedisce a qualsivoglia norma o a

---

freedom of association”.

<sup>190</sup> G. Casuscelli, *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 2011, pag. 41.

<sup>191</sup> Corte cost., sentenza n. 187 del 2010, par. 2 del *Considerato in diritto*, ha affermato: “a proposito, poi, dei limiti entro i quali opera il divieto di trattamenti discriminatori stabilito dall'art. 14 della Convenzione, la stessa Corte non ha mancato di segnalare il carattere relazionale che contraddistingue il principio, nel senso che lo stesso non assume un risalto autonomo, ma gioca un importante ruolo di complemento rispetto alle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, perché protegge coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni”. Il trattamento diviene dunque discriminatorio, ha puntualizzato la giurisprudenza della Corte, ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito. Non senza l'ulteriore puntualizzazione secondo la quale soltanto “considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità”. Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della

qualsivoglia interpretazione giurisprudenziale di trattare in modo differente, salvo che non sia ravvisabile un fine legittimo ed una giustificazione ragionevole e oggettiva, persone (o anche gruppi che perseguano finalità religiose, la cui attività è protetta dall'art. 9 al pari di quella degli individui) che versino in situazioni comparabili.

I singoli, una volta esperiti i rimedi previsti dal diritto nazionale, hanno il diritto di inoltrare ricorso alla Corte europea per violazione della Cedu; ogni violazione non efficacemente trattata dalle autorità nazionali può essere portata innanzi alla Corte tramite l'esplicazione del diritto individuale al ricorso.

L'esecuzione delle decisioni della Corte deve essere tempestiva, piena e leale da parte dello Stato membro, l'art. 46 Cedu<sup>192</sup> nel controllo dell'esecuzione delle sentenze definitive affianca al Comitato dei ministri la stessa Corte rafforzando così il controllo sulla tutela dei diritti fondamentali.

---

Convenzione, unitamente all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale.

<sup>192</sup> Cedu, art. 46 *“Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze”*: le alte parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione. Se il Comitato dei Ministri ritiene che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione di tale sentenza, esso può adire la Corte affinché questa si pronunci su tale questione di interpretazione. La decisione di adire la Corte è presa con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato. Se il Comitato dei Ministri ritiene che un'Alta Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, può, dopo aver messo in mora tale Parte e con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1. Se la Corte constata una violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Se la Corte constata che non vi è violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri che ne chiude l'esame.



## **2. Sentenza Corte europea, caso Manoussakis e altri contro Grecia.**

La Corte europea dei diritti dell'Uomo in data 17 settembre 1996, emette sentenza nel ricorso propostole da Manoussakis, cittadino greco appartenente alla confessione testimoni di Geova, il quale lamentava di essere stato condannato in sede penale per aver aperto e gestito un luogo di culto senza le prescritte autorizzazioni da parte delle autorità religiose riconosciute, ossia quelle ortodosse, e del Ministero dell'educazione e degli affari religiosi, con conseguente violazione dell'art 9 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

La fattispecie normativa portata innanzi alla Corte è contenuta nella legge Greca n. 1363 del 1938<sup>193</sup> e nel decreto che la perfeziona del 20 maggio, 2

---

<sup>193</sup> Legge rubricata "*Eglises des hétérodoxes - Prosélytisme de la protection des dispositions des articles 1 et 2 de la constitution en vigueur*". L'art. 1: pour la construction ou l'ouverture d'une église, de quelque dogme que ce soit, est requis, au préalable, un permis délivré par l'autorité ecclésiastique reconnue compétente, ainsi que par le Ministère des Cultes et de l'Instruction Publique, en vertu des prescriptions spéciales du Décret Royal, promulgué sur la proposition du Ministère des Cultes et de l'Instruction Publique. Les églises ou chapelles qui, à partir de la publication du Décret Royal mentionné au paragraphe précédent, seraient construites ou ouvertes sans respect aux énoncés que renferme ce Décret, ou encore aménagées et fonctionnant dans des habitations, locaux, ou dans n'importe quel autre type de bâtiments ou hangars, transformés à cet usage, seront fermées et mises sous scellés par les forces de Police compétentes, et interdites de fonctionnement. Les responsables de leur construction ou de leur mise en fonctionnement sont passibles d'une peine pécuniaire pouvant aller jusqu'à 50.000 drachmes et d'une peine d'emprisonnement de 2 à 6 mois, non commutable en argent. En ce qui concerne les églises ou chapelles édifiées ou ouvertes sans autorisation, lors de l'entrée en vigueur de la présente Loi, un permis est requis selon les termes du paragraphe 1 du présent article et délivré conformément aux prescriptions du Décret Royal. Ce Décret définit toutes les conditions nécessaires à la délivrance du permis de construction ou de fonctionnement des chapelles ou lieux de réunion à caractère religieux. Dans la présente Loi comme dans le Décret Royal

---

qu'elle prévoit, 9 est entendu sous le terme d'églises tous les types d'églises (paroissiales ou non, petites églises rurales ou chapelles). Art. 3: les administrateurs, chargés de la gestion des biens meubles et immeubles des églises de tous dogmes ou cultes, situées sur le territoire hellénique, ne doivent, en aucun cas, avoir été condamnés pour les délits mentionnés aux articles 22 et 24 de la Loi Pénale ou pour infraction au Décret-Loi 117/1936 concernant la protection du régime social. Ils sont tenus de pouvoir en fournir un certificat. Les administrateurs qui, après contrôle du Préfet compétent, ne rempliraient pas cette condition lors de la publication de la présente Loi, seront considérés comme déchargés de leur fonction dès la publication de la présente. Les réfractaires seront éloignés par les forces de Police compétentes, et encourent les sanctions disciplinaires prévues par les dispositions de la Loi Pénale. A la fin de chaque exercice financier, les rapports financiers de ces églises seront soumis au Ministère des Cultes et de l'Instruction Publique ainsi qu'au Ministère des Finances (Direction des Personnes Morales) par l'intermédiaire du Préfet compétent. Art. 4: tous ceux qui feront acte de prosélytisme encourent une peine d'emprisonnement et une peine pécuniaire de mille à cinquante mine drachmes. En outre, ils seront placés sous surveillance de police pour une durée - de six mois à un an - qui sera fixée par la sentence condamnatoire. La commutation de la peine d'emprisonnement en peine pécuniaire n'est pas autorisée. Sera considérée comme actes de prosélytisme toute tentative, directe ou indirecte, de s'introduire dans la conscience religieuse des hétérodoxes en vue d'en changer la foi, en leur offrant ou leur promettant des services ou toute autre forme d'assistance morale ou matérielle de quelque nature qu'elle soit, en usant de moyens trompeurs, abusant de l'inexpérience ou de la confiance, exploitant le besoin, la faiblesse intellectuelle ou la surdité. La perpétration de cet acte dans les écoles, ou autres établissements éducatifs ou philanthropiques, constitue une aggravation du délit. Art 5: si, avant qu' une poursuite judiciaire soit engagée ainsi que le stipule l'article précédent de la présente Loi, il s'avérait, durant l'instruction menée par un officier de la Gendarmerie ou de la Police des villes, qu'un ressortissant étranger s'était rendu coupable de prosélytisme, ce dernier sera expulsé sur décision de la Commission départementale concernée, qui lui accordera cependant le droit, dans les huit jours qui suivent la notification, d'adresser un recours devant le Ministère des Cultes et de l'Instruction Publique. Art. 6: pour la construction et l'ouverture d' cole ecclésiastique ou de séminaires, quel qu'en soit le dogme ou le culte, ou de tout type d'établissements éducatifs, en dehors de ceux appartenant à la religion prédominante, déjà régis par les mêmes lois, ou encore pour le fonctionnement de centres destinés à la réunion de sectes, quelles qu'elles soient, ou de centres en relation avec une secte, il est indispensable de solliciter l'autorisation préalable du Ministre des Cultes et

giugno 1939, contenente il divieto generale e permanente di aprire una chiesa o un luogo di culto di qualsiasi religione, la legge usa il termine “fede” ad indicare qualsiasi culto diverso da quello ortodosso e contiene il potere discrezionale del Governo dell'esclusiva facoltà di concedere o rifiutare l'autorizzazione, o di mantenere il silenzio in merito a una domanda debitamente sottoposta, senza fissare alcun limite di tempo o stabilire alcuna sostanziale condizione.

I richiedenti sostengono che una legge che rende la pratica della religione soggetta a previa concessione di un'autorizzazione, in mancanza della quale si incorre in sanzioni penali, costituisce un “impedimento” per quella religione e non si può considerare una legge atta a proteggere la libertà di

---

de l'Instruction Publique, chargé de leur supervision. Tous ces centres, établissements éducatifs, séminaires ainsi que tout autre type d'établissements apparentés, fonctionnant déjà dans le Royaume, seront fermés par les forces de Police, s'ils ne fou missent pas, dans les deux mois qui suivent la publication de la présente Loi, l'autorisation ministérielle sus-mentionnée, dont la demande, dument accompagnée de toutes les informations reguises, doit être sournise au Ministère des Cultes et de l'Instruction Publique, qui contrôlera l'exactitude et la véracité des déclarations du demandeur. Tout certificat inexact ou mensonger établi par les établissements sus-mentionnés, ainsi que toute tentative de faire obstacle au contrôle exercé par le Ministre ou par les Services publics agissant en son nom, entraîneront l'annulation de leur permis de fonctionnement, et leur fermeture immédiate Les forces de Police doivent, après expiration du délai de deux mois à partir de la publication de la présente, procéder au contrôle des permis de construire et de fonctionnement des écoles, établissements éducatifs et autres centres, cités plus haut, fonctionnant dans la région, et remettre à ce propos un rapport au. Ministère des Cultes. Art. 12: les ecclésiastiques, de tout culte ou dogme, qui ne sont pas de nationalité hellénique, ainsi que les dirigeants de sectes, seront libres d'entrer dans le Royaume de Grèce après autorisation des Ministères des Cultes et des Affaires Etrangères, à l'exception des cas précisés par le Décret Royal. Les contrevenants seront expulsés hors du Royaume sans autre formalité. Les organes de l'Etat coresponsables de l'infraction, encourent une peine disciplinaire . Art. 14: toute disposition contraire à la présente Loi est abolie, cette demi ère entrant en vigueur à partir de sa publication dans le Journal officiel.

religione ai sensi dell'articolo 13 dalla Costituzione greca<sup>194</sup>.

Riguardo alla libertà di religione e di culto, la Costituzione greca pretende, secondo i ricorrenti di essere più protettiva della Convenzione, o come minimo non di meno, perché i soli motivi per cui ammette restrizioni all'esercizio di qualsiasi "religione conosciuta" sono l'ordine pubblico e la morale pubblica.

Inoltre, i richiedenti fanno notare il carattere inconsueto della procedura stabilita dalla legge n. 1363 del 1938 per la costruzione o la gestione di un luogo di culto, ove è disposto l'intervento di due autorità, quella amministrativa e quella religiosa ortodossa.

E ancora, hanno criticato il modo in cui il Consiglio di Stato ha interpretato questa legge, cioè nel contesto delle limitazioni, delle proposte e delle direttive della Costituzione, e l'importanza attribuita da detto Consiglio all'osservanza delle condizioni stabilite dal Regio Decreto del 20 maggio, 2 giugno 1939 per presentare nella doverosa forma le richieste di autorizzazione insieme a tutto ciò che queste condizioni comportano in quanto a processo inquisitorio e alla difficoltà di ottenere tale autorizzazione.

---

<sup>194</sup> Art. 13 Costituzione greca al comma 1: la libertà di coscienza è inviolabile. Il godimento dei diritti individuali e politici non dipende mai dalle convinzioni religiose di ciascuno. Comma 2: tutte le religioni riconosciute sono libere; le pratiche del proprio culto si esercitano senza intralci sotto la protezione delle leggi. L'esercizio del culto non può portare pregiudizio all'ordine pubblico od ai buoni costumi. Il proselitismo è vietato. Comma 3: i ministri di tutte le religioni riconosciute sono sottoposti alla stessa sorveglianza da parte dello Stato e ad obblighi verso di esso uguali a quelli della religione predominante. Comma 4: nessuno può essere dispensato dall'adempimento dei propri doveri verso lo Stato o rifiutare l'applicazione delle leggi a causa delle proprie convinzioni religiose. Comma 5: non può essere imposto alcun giuramento se non in virtù di una legge che ne specifichi anche la formula. Il testo costituzionale completo è consultabile all'indirizzo: [http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/Gr\\_cost.pdf](http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/Gr_cost.pdf).

I termini di questo decreto conferiscono svariati poteri discrezionali, ognuno dei quali rappresenta un motivo sufficiente per rispondere negativamente alla domanda.

La parte resistente, in persona del governo greco sostiene la correttezza della pena inflitta dalla giustizia interna alla parte richiedente in Corte, in quanto misura atta a proteggere l'ordine pubblico e i diritti e le libertà di altri.

In primo luogo sostiene il governo, se il concetto di ordine pubblico presenta caratteristiche comuni alle società democratiche in Europa, esso ha peculiarità diverse in ogni Stato membro europeo, a motivo delle caratteristiche nazionali, e nel caso greco la fede cristiana ortodossa è la fede quasi dell'intera popolazione, legata a momenti della storia nazionale.

Alla Chiesa ortodossa si deve riconoscere il merito di aver mantenuto ben salda la coscienza nazionale e il patriottismo greco nei periodi di occupazione straniera.

In secondo luogo, l'intervento dello Stato a regolamentare la materia, era sorto per scongiurare l'operato di varie sette attive nella nazione che estrinsecavano idee e dottrine mediante l'utilizzo di ogni mezzo, al fine di proteggere quelli i cui diritti e le cui libertà erano lesi dalle attività di tali sette, socialmente pericolose e quindi si sostanzia in una misura indispensabile per mantenere l'ordine pubblico sul territorio greco.

La Corte riconosce agli Stati il diritto di controllare se un movimento o un'associazione persegue, per fini apparentemente religiosi, attività lesive alla popolazione. Nondimeno rammenta che i testimoni di Geova soddisfano le condizioni di "religione conosciuta" stabilite dalla legge nazionale.

La Corte ha spesso lasciato agli Stati contraenti un certo margine di giudizio per valutare l'esistenza e la portata della necessità di un'interferenza statale, ma questo margine è soggetto a controllo europeo, che riguarda sia la legislazione che le decisioni che si applicano ad essa.

Il compito della Corte è determinare se i provvedimenti presi a livello nazionale erano giustificati in linea di principio e proporzionati.

Nel delimitare l'ampiezza del margine di giudizio nel presente caso, la Corte deve tener conto di quello che è in gioco, cioè la necessità di garantire un vero pluralismo religioso, una caratteristica congiunta al concetto di società democratica.

Inoltre si deve attribuire considerevole peso a questa necessità quando si tratta di determinare, ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 9, se la restrizione (definire reato penale la gestione di un luogo di culto senza la previa autorizzazione delle autorità) è proporzionata al fine legittimo perseguito. Le restrizioni imposte alla libertà di manifestare la religione dalle disposizioni della legge n. 1363 del 1938 e del decreto del 20 maggio, 2 giugno 1939 hanno richiesto un esame minuzioso da parte della Corte.

La Corte rileva che la legge e il decreto giunti al suo esame, consentono interferenze di vasta portata delle autorità politiche, amministrative ed ecclesiastiche nell'esercizio della libertà religiosa, oltre alle numerose condizioni formali prescritte, alcune delle quali conferiscono alla polizia, al Sindaco o al Presidente del Consiglio Distrettuale ampio potere discrezionale.

Esiste in pratica, la possibilità che il Ministro dell'Istruzione e dei Culti rimandi indefinitamente la sua risposta, in quanto il decreto non stabilisce nessun termine, oppure che il Ministro in questione rifiuti la sua autorizzazione senza dare spiegazioni o senza fornire una ragione valida. Sotto questo aspetto, la Corte osserva che il decreto dona al Ministro la facoltà, in particolare quando si tratta di determinare se il numero di quelli che chiedono l'autorizzazione corrisponde a quello menzionato nel decreto, di giudicare se sussiste "vera necessità" che la comunità religiosa in oggetto apra una chiesa. Questo criterio può di per sé essere motivo di rifiuto, indipendentemente dalle condizioni stabilite dall'articolo 13 della Costituzione.

La difesa del governo ha sostenuto che nel caso al vaglio giurisdizionale in esame, la facoltà del Ministro dell'Istruzione e dei Culti di concedere o

rifiutare l'autorizzazione richiesta non era discrezionale. Egli era tenuto a concedere l'autorizzazione se riscontrava che le tre condizioni previste dall'articolo 13 comma 2 della Costituzione erano soddisfatte, cioè che doveva riguardare una religione conosciuta, che non doveva esserci il rischio di pregiudicare l'ordine pubblico o la morale pubblica e che non si trattava di proselitismo.

La Corte obietta che, esaminando la legalità dei rifiuti di concedere l'autorizzazione, il Consiglio di Stato ha messo insieme una giurisprudenza che limita il potere del Ministro a questo riguardo e che conferisce all'autorità ecclesiastica locale un ruolo puramente consultivo.

Il diritto alla libertà di religione garantito dalla Cedu esclude qualsiasi potere discrezionale da parte dello Stato di determinare se le credenze religiose o i mezzi usati per esprimere tali credenze sono legittimi.

Perciò la Corte è del parere che la richiesta di autorizzazione ai sensi della legge n. 1363/1938 e del decreto del 20 maggio, 2 giugno 1939 è compatibile con l'articolo 9 Cedu solo fintantoché è volta a permettere al Ministro di controllare se le condizioni formali previste da queste leggi sono soddisfatte.

Dalle prove e dai numerosi altri casi citati dai richiedenti e non contestati dal governo risulta che lo Stato ha avuto la tendenza a usare le possibilità ammesse dalle summenzionate disposizioni per imporre condizioni severe, anzi restrittive, sulle pratiche religiose di certi movimenti non ortodossi, in particolare dei testimoni di Geova.

Certo, il Consiglio di Stato ha annullato per mancanza di ragioni qualsiasi rifiuto ingiustificato di concedere un'autorizzazione, ma l'ampia giurisprudenza in materia sembra indicare una chiara tendenza da parte delle autorità amministrative ed ecclesiastiche a servirsi di queste disposizioni per limitare le attività delle religioni al di fuori della Chiesa ortodossa.

Nel presente caso i richiedenti sono stati perseguiti e condannati per avere gestito un luogo di culto senza avere prima ottenuto l'autorizzazione richiesta dalla legge.

Nella sua memoria il governo sostiene che, in virtù della sezione 1 paragrafo 1 del decreto del 20 maggio, 2 giugno 1939, l'autorizzazione del vescovo locale era necessaria solo per la costruzione e la gestione di una chiesa e non per un luogo di culto come nel presente caso. Un'istanza al Ministro dell'Istruzione e dei Culti, come quella in effetti presentata dai richiedenti, era sufficiente.

La Corte rileva, comunque, che sia la Procura della Repubblica di Candia, quando ha avviato il procedimento contro i richiedenti, che il Tribunale Penale di Candia che ha esaminato l'appello nella sentenza del 15 febbraio 1990, si sono basati espressamente sulla mancanza di autorizzazione del vescovo nonché sulla mancanza di autorizzazione del Ministro dell'Istruzione e dei Culti. Quest'ultimo, in risposta a cinque richieste fatte dai richiedenti tra il 25 ottobre 1983 e il 10 dicembre 1984, aveva affermato che stava esaminando la loro pratica.

Finora, per quel che risulta alla Corte, i richiedenti non hanno ricevuto una risposta esplicita; inoltre all'udienza un rappresentante del Governo ha egli stesso definito ingiusta la condotta del Ministro e l'ha attribuita alla difficoltà che quest'ultimo può avere incontrato nel motivare legalmente un'esplicita decisione di rifiuto di autorizzazione o al suo timore di fornire ai richiedenti i motivi per appellarsi al Consiglio di Stato per ricusare un atto amministrativo esplicito.

In queste circostanze la Corte ritiene che il governo non possa appigliarsi alla mancanza da parte dei richiedenti di soddisfare una formalità legale per giustificare la condanna. Il grado di severità della pena è irrilevante.

È del parere che la condanna ricusata abbia influito così direttamente sulla libertà di religione dei richiedenti che non possa considerarsi proporzionata



al fine legittimo perseguito, né quindi, necessaria in una società democratica.

In conclusione, c'è stata una violazione dell'articolo 9.

Per queste ragioni, la Corte sostenne all'unanimità la violazione dell'articolo 9 della Cedu e sostenne che la sentenza emanata costituisse di per sé una giusta soddisfazione per i danni morali presunti.

### **3. Sentenza Corte europea 24 maggio 2016, testimoni di Geova contro Turchia.**

A ricorrere alla Corte europea sono i predicatori Huseyin Sami Gul e Levent Sarkut insieme all'Associazione di solidarietà ai testimoni di Geova in Turchia<sup>195</sup>, essi lamentano l'impossibilità di trovare dei luoghi per svolgere il culto religioso sia nella città di Mersin che di Izmir e pertanto denunciano la violazione dei loro diritti, in particolare del diritto alla libertà di pensiero, coscienza, religione e di quello di riunione e associazione.

I ricorrenti riferiscono l'infrazione degli articoli 6, 9, 11, 13 e 14 della Cedu, reclamando in particolar modo contro il rifiuto delle autorità nazionali di riconoscere i locali ove i testimoni di Geova praticano il proprio culto e segnalano la mancata risposta alla loro domanda di poter disporre di un luogo di culto.

Prima di presentare appello alla Corte europea, i testimoni sono passati attraverso tutti i gradi di giudizio nazionali.

Il Consiglio di Stato, la più alta corte amministrativa del paese, non ha mai concesso alle Sale del Regno dei testimoni il riconoscimento ufficiale come luoghi di culto e ha addirittura ribaltato una sentenza favorevole emessa da un tribunale di prima istanza.

Perciò i testimoni di Geova hanno presentato due ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo, nel 2010 e nel 2012, chiedendo che la corte esaminasse la possibile violazione della Cedu da parte della Turchia.

I fatti si sviluppano tra il 1988 e il 1990, anni nei quali la congregazione deposita alla prefettura di Mersin, più richieste atte a sollecitare

---

<sup>195</sup> L'associazione ricorrente è stata creata il 31 giugno 2007 per rappresentare la comunità dei testimoni di Geova in Turchia, gli altri due attori ricorrenti ossia MM. Huseyin Sami Gul e Levent Sarkut, sono predicatori responsabili della Congregazione testimoni di Geova di Mersin.

l'autorizzazione per riunire i consociati in un appartamento nel quartiere di Gazi, denominato la Royaume des tèmoin de Jèhovas (l'appartamento di Gazi) e successivamente informa la prefettura di utilizzare un altro appartamento sito nel quartiere d'Akdeniz, di Mersin (l'appartamento d'Akdeniz) come luogo di culto, di preghiera e di riunione.

A seguito di queste lettere informative alla prefettura i testimoni di Geova iniziano a utilizzare gli appartamenti per celebrare il proprio culto.

Il 17 dicembre 2000, durante una cerimonia religiosa organizzata nell'appartamento d'Akdeniz, la polizia turca si dirige al suo interno per procedere a una perquisizione con la quale ordina il blocco dell'appartamento e ai membri della congregazione impone di porre fine alle celebrazioni in dato appartamento, con la motivazione che un assemblea organizzata all'interno di locali non destinati a questi usi è contraria alla legge nazionale.

La seconda richiesta presentata nel ricorso, la numero 8606 del 2013, è relativa all'appartamento d'Izmir all'interno del quale sin dal 1981, la comunità dei testimoni di Geova, ha regolarmente tenuto le sue funzioni religiose, quindi anche in questo caso trattasi di locale privato a scopo di culto.

A Izmir, la comunità ha richiesto la modifica del piano regolatore e la possibilità di concessione di un terreno ove edificare il proprio luogo di culto in conformità alla legge che soppianta il termine “moschea” con il termine “luogo di culto”.

Prima del 2003 la legislazione urbanistica turca riguardante i luoghi di culto si riferiva specificatamente alla costruzione delle moschee. In quel periodo le autorità locali permettevano tacitamente che i testimoni si radunassero in locali privati.

Nel 2003 la Turchia ha emanato la legge numero 3194 sull'urbanistica con la

legge n. 4928<sup>196</sup>, per soddisfare le norme europee relative alla non discriminazione e alla libertà di religione.

Tra i vari cambiamenti, nel testo della legge la parola “moschea” è stata sostituita con l'espressione “luogo di culto” e alle autorità municipali è stato richiesto di mettere a disposizione aree per ospitare edifici religiosi, aggiunge il testo normativo che le confessioni interessate devono fare domanda di modifica del piano urbanistico locale e richiedere l'autorizzazione all'autorità amministrativa locale del permesso di costruire, permesso che verrà erogato successivamente ad una valutazione da parte dell'autorità amministrativa, del bisogno quanto alla creazione di un luogo di culto tenuto conto del numero dei membri della comunità religiosa nella città e nella regione concernente la domanda<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> Corte europea dei diritti dell'Uomo, ricorsi n. 36915 del 2010 e n. 8606 del 2013, 24 maggio 2016, *Affare associazione di solidarietà ai testimoni di Geova e altri contro Turchia*, a pagg. 10-11 si legge “La loi n. 3194 relative à l’urbanisme . Dans le cadre des réformes législatives visant à accélérer le rapprochement avec l’Union européenne, la loi n. 4928 fut adoptée le 15 juillet 2003. Cette loi a modifié entre autres l’article 2 additionnel de la loi no 3194 relative à l’urbanisme afin de faciliter l’exercice du culte par les minorités religieuses. Depuis cette modification, l’article 2 additionnel de la loi n. 3194 se lit comme suit : Lors de l’établissement d’un plan d’urbanisme, il doit être affecté des emplacements à la construction de lieux de culte en tenant compte des spécificités et des besoins de la région et de la ville. Un lieu de culte peut être construit dans des villes, municipalités et communes sous réserve qu’il ait reçu l’autorisation de l’autorité administrative correspondante et que le projet soit conforme à la législation relative à l’urbanisme. Le tableau présenté dans l’annexe au règlement relatif à la loi n. 3194 indique les tailles minimales requises pour les lieux de culte. Selon ce tableau, les lieux de culte de petite taille doivent avoir une superficie minimale de 2 500 m<sup>2</sup>, ceux de taille moyenne de 5 000 m<sup>2</sup> et ceux de grande taille de 10 000 m<sup>2</sup>”.

<sup>197</sup> *Ibidem*, pag. 7: “Le 15 juillet 2003, comme indiqué ci-dessus l’article 2 additionnel de la loi no 3194 fut modifié par la loi no 4928. Par ailleurs, le 5 janvier 2004, l’adjoint au préfet d’İzmir adressa une lettre à différents groupes de minorités. Il y indiquait que, à la suite de la modification apportée à la loi sur l’urbanisme, le terme mosquée avait été remplacé par le

Gli emendamenti della novellata normativa avrebbero dovuto garantire alle minoranze religiose il diritto di costruire e possedere luoghi di culto. In realtà, le normative urbanistiche impongono requisiti minimi di spazio che presuppongono un grande numero di fedeli e progetti edilizi funzionali alle attività religiose musulmane.

Le autorità municipali inoltre non hanno riservato proprietà destinate a ospitare luoghi di culto più piccoli e negano sistematicamente le richieste di cambio della destinazione urbanistica fatte dai testimoni.

Quando i testimoni fanno appello contro queste decisioni, tribunali di grado superiore e autorità amministrative applicano rigidamente le leggi sulla gestione del territorio e si rifiutano di riconoscere le Sale del Regno dei testimoni di Geova come luoghi di culto. Le autorità municipali hanno applicato rigidamente la normativa in esame, che le ha autorizzate a procedere alla chiusura progressiva delle Sale del Regno in quanto non riconosciute come luoghi di culto. Per di più, quando i testimoni hanno fatto richiesta di luoghi alternativi per praticare il loro culto, le autorità li hanno informati che non c'erano zone destinate a questo uso.

Questa situazione impossibile è diffusa in tutta la Turchia. Impedisce ai testimoni e ad altri gruppi religiosi con un numero ristretto di fedeli di ottenere il riconoscimento dei luoghi che usano per le funzioni religiose. Al presente, le autorità amministrative in 27 comuni in tutta la Turchia hanno respinto tutti i 46 tentativi dei testimoni di Geova di ottenere il riconoscimento formale dei propri luoghi di culto. Inoltre i regolamenti non

---

terme lieu de culte. Il ajoutait que les intéressés devaient demander aux autorités administratives locales un permis de construire pour la création d'un lieu de culte et faire une demande de modification du plan local d'urbanisme. Il ressort de cette lettre que le permis de construire un lieu de culte pouvait être émis par les autorités administratives après une évaluation des besoins quant à la création d'un lieu de culte, évaluation censée tenir compte du nombre des membres de la communauté religieuse en question dans la ville et la région concernées”.

permettono alle congregazioni di ottenere esenzioni fiscali per tasse o forniture di acqua ed energia elettrica normalmente concesse ai luoghi di culto formalmente riconosciuti.

La Corte europea riscontra nella normativa turca la specificità di riconoscere come luoghi di culto esclusivamente edifici di grandi dimensioni senza prestare riconoscimento a edifici adatti a comunità religiose di modeste dimensioni, *ergo* ha sottolineato, in linea con la sua giurisprudenza consolidata, l'importanza che la legislazione urbanistica conceda anche a comunità religiose più piccole di avere luoghi di culto, in particolare ha affermato che: “una piccola comunità di fedeli come i testimoni di Geova difficilmente potrà soddisfare i criteri richiesti dalla legislazione in materia per avere accesso a un luogo adeguato per praticare il proprio culto”, concludendo che “i tribunali nazionali non hanno tenuto conto dei bisogni specifici di una piccola comunità di credenti... Visto il numero ridotto di fedeli, i testimoni di Geova non avevano bisogno di un edificio con un architettura specifica, ma di un semplice locale che permettesse loro di adorare, riunirsi e insegnare le loro credenze”.

La sentenza conferma che la Turchia ha interferito con l'attività religiosa dei testimoni di Geova rifiutandosi di riconoscere le Sale del Regno come luoghi di culto<sup>198</sup>.

---

<sup>198</sup> *Ibidem*, pag. 23 “décide de joindre les requêtes; déclare les requêtes recevables; dit qu’il y a eu violation de l’article 9 de la Convention; dit qu’il n’y a pas lieu d’examiner les griefs tirés des articles 6, 11, 13 et 14 de la Convention; dit que l’État défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l’arrêt sera devenu définitif conformément à l’article 44 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir dans la monnaie de l’État défendeur, au taux applicable à la date du règlement: a) 1 000 EUR (mille euros) conjointement aux requérants dans la requête no 36915/10, plus tout montant pouvant être dû à titre d’impôt, pour dommage moral; b) 1 000 EUR (mille euros) à l’association requérante dans la requête no 8606/13, plus tout montant pouvant être dû à titre d’impôt, pour dommage moral; c) 4000 EUR (quatre mille euros) conjointement à l’ensemble des requérants, plus tout montant pouvant être dû par eux à titre d’impôt, pour

Il 24 maggio 2016 la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha affermato il diritto alla libertà di religione per le minoranze religiose in Turchia.

Secondo la sentenza, la rigida applicazione delle leggi sull'urbanistica da parte del governo impedisce che le Sale del Regno dei testimoni di Geova siano riconosciute legalmente come luoghi di culto.

Conseguenza di ciò è la realizzazione di ingiustificate restrizioni alla possibilità per i testimoni di Geova di esercitare liberamente il proprio culto, violando così il disposto dell'articolo 9 della Cedu.

Nella sentenza chiaramente viene affermato che le autorità turche hanno usato le leggi dell'urbanistica per imporre alle denominazioni minoritarie, tra cui i testimoni di Geova, requisiti rigidi o addirittura proibitivi all'esercizio del culto.

In Turchia i testimoni di Geova sono registrati come associazione religiosa a livello nazionale e da anni cercano di far riconoscere ufficialmente le loro Sale del Regno come luoghi di culto nel rispetto delle leggi sull'urbanistica e nonostante ciò le autorità turche hanno costantemente rifiutato di concedere questo riconoscimento.

Non ottenere dalle autorità il riconoscimento della corretta destinazione d'uso, comporta per la confessione in oggetto la costante minaccia di porre sigilli alle loro Sale del Regno, per mancato rispetto delle leggi in materia.

---

frais et dépens;d) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

#### **4. Corte europea dei diritti dell’Uomo: laicità e sicurezza, caso Refah Partisi.**

A oggi si parla di nuova emergenza internazionale in rapporto ai diritti fondamentali<sup>199</sup> sopravvenuta a seguito dell’attacco a Manhattan dell’11 settembre 2001. L’Occidente si trova da un lato a difendersi da una minaccia che produce danni materiali e sentimenti di insicurezza collettiva, dall’altro non può rinnegare il multiculturalismo e la tolleranza religiosa<sup>200</sup> quali

---

<sup>199</sup> Si veda S. Labriola, *Nuova emergenza internazionale e libertà fondamentali: europa alla prova*, in *Quaderni Costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2002, pagg.71-72.

<sup>200</sup> Si leggano al riguardo le Raccomandazioni formulate dalla Commission européenne contre le racisme et l’intolérance, nell’ambito del Troisième rapport sur l’Italie, adottato a Strasburgo il 16 dicembre 2005, (che può leggersi nel testo integrale in [http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/FRENCH/Cycle\\_03/03\\_CbC\\_fre/ITA-CbC-III-200619-FRE.pdf](http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/FRENCH/Cycle_03/03_CbC_fre/ITA-CbC-III-200619-FRE.pdf)), a pag. 27 si legge: “L’ECRI rappelle que, selon elle, les partis politiques doivent résister à la tentation d’aborder de manière négative les questions relatives aux personnes non ressortissantes de pays de l’Union européenne et aux membres d’autres groupes minoritaires; il faudrait au contraire qu’ils mettent en avant la contribution positive des différents groupes minoritaires à la société, à l’économie et à la culture italiennes. Les partis politiques devraient en outre prendre fermement position contre toute forme de racisme, de discrimination et de xénophobie. L’ECRI réitère sa recommandation sur l’instauration d’un débat annuel au Parlement sur le thème du racisme et de l’intolérance auxquels sont confrontés les membres des groupes minoritaires. L’ECRI recommande vivement aux autorités italiennes de prendre des mesures pour lutter contre l’utilisation de discours xénophobes et racistes en politique. A cette fin, elle rappelle, dans ce contexte particulier, ses recommandations formulées cidessus quant à la nécessité d’assurer une mise en oeuvre efficace de la législation existante contre l’incitation à la violence et à la discrimination raciales. En outre, l’ECRI appelle les autorités italiennes à adopter des dispositions juridiques ad hoc visant plus précisément les discours à caractère raciste et xénophobe de chefs de file de partis politiques, y compris par exemple des dispositions juridiques permettant la suppression du financement public pour les partis politiques dont les membres sont responsables d’actes racistes ou discriminatoires. A cet égard, l’ECRI attire l’attention des autorités italiennes sur les dispositions pertinentes contenues dans sa Recommandation



elementi della sua identità politica e culturale<sup>201</sup>, in quanto gli attacchi alla democrazia non possono essere respinti contraddicendo i principi della democrazia.

La presenza islamica in Europa ha comportato la necessità di analizzare la materia della libertà religiosa non solo in riferimento alla libertà di professare e di manifestare la propria religione ma anche con riguardo alla necessità di valutare come i precetti religiosi islamici possano coesistere in armonia con i principi fondamentali affermatasi nel contesto europeo<sup>202</sup>.

Raggiungere la concordanza tra precetti islamici e i diritti fondamentali europei, potrebbe scongiurare almeno per quanto riguarda l'Italia, l'emanazione di future leggi regionali in materia di edilizia di culto, su stampo di quelle analizzate nel capitolo secondo dell'elaborato, definite leggi anti-moschee.

Per questo dedicherò gli ultimi due paragrafi dell'elaborato agli interventi della Corte europea dei diritti dell'Uomo relativi all'applicazione del sistema di protezione previsto nella Cedu, riguardo le problematiche legate all'islam, precisamente riferiremo in *primis* sulla sentenza emessa il 13 febbraio del 2013 dalla Grand Chambre, riguardante la verifica di compatibilità del partito islamico Refah Partisi con i diritti protetti dalla Convenzione e successivamente nell'ultimo paragrafo dell'elaborato sulla sentenza emessa l'11 luglio 2017, in materia di velo islamico.

Passiamo ad analizzare il caso turco oggetto di questo paragrafo.

---

de politique générale n. 7”.

<sup>201</sup> S. Andò, *Terrorismo e fondamentalismo islamico*, in *Quaderni Costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 73.

<sup>202</sup> Cfr. P. Palermo, *Islam e shari'a: tra libertà e diritto alla diversità religiosa. una sintesi sulle possibili prospettive europee di convergenza*, in *Forum di quaderni costituzionali*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/021\\_5\\_palermo.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/021_5_palermo.pdf).

Il 22 maggio 1998, il Refah Partisi (Partito della prosperità) e tre dei suoi dirigenti hanno presentato ricorso dinanzi alla terza sezione della Corte europea dei diritti dell'Uomo avverso la sentenza della Corte costituzionale turca del 16 gennaio 1998<sup>203</sup>, di scioglimento del partito ricorrente, lamentando come tale decisione costituisse un'ingerenza indebita dello Stato nell'esercizio delle libertà associative e lamentando la violazione degli articoli 9, 10, 11, 14, 17 e 18 della Convenzione e degli articoli 1 e 3 del Protocollo Addizionale n.1<sup>204</sup>.

Nella fattispecie in esame, i giudici europei sono stati chiamati a valutare se lo scioglimento del Refah Partisi e le sanzioni accessorie inflitte ai suoi componenti (dalla decadenza alla interdizione) dallo Stato turco, siano “proporzionati agli scopi legittimi perseguiti” e se “rispondono ad una esigenza sociale ed imperiosa”<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza 31 luglio 2001, ricorsi n. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, *Affare Refah Partisi (Parti de la Prospérité) e altri contro Turchia*, in [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["41340/98"\],"itemid":\["001-65493"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) si leggano i par. 12-13 per i motivi di ricorso da parte del procuratore generale della Corte di Cassazione turca alla Corte costituzionale. A motivo della domanda di ricorso vi è, la costituzione da parte del Refah di un centro di attività contrario al principio di laicità, il procuratore generale allega gli atti e le proposte avanzate dai dirigenti del partito a sostegno della propria posizione. *Cfr.* par. 14, 15, 16, 17 e 18 per analizzare la difesa portata dai rappresentanti del Refah. Segue, la decisione della Corte costituzionale turca e le successive dichiarazioni rilasciate dai dirigenti del partito si leggono dal paragrafo 24 al 33, in sintesi il 16 gennaio 1998, la Corte costituzionale pronuncia la dissoluzione del Refah per il motivo che il partito è divenuto un centro di attività contrario al principio di laicità. Fonda la sua decisione sugli articoli 101 e 103 della legge n. 2820 riguardante la regolamentazione dei partiti politici.

<sup>204</sup> *Ibidem*, par. 1- 9.

<sup>205</sup> *Ibidem*, par. 104 si legge: “A la lumière de ce qui précède, l'examen global par la Cour de la question de savoir si la dissolution d'un parti politique pour risque d'atteinte aux principes démocratiques répondait à un besoin social impérieux doit se concentrer sur les points suivants: a) s'il existe des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie,

Nel ricorso si lamentava come la Corte costituzionale turca, con la pronuncia di scioglimento del partito, non avesse rispettato, i principi espressi nella Convenzione Europea del 1950 sulla libertà di religione, all'articolo 9 e sul diritto di riunione pacifica, nonché la regola in virtù della quale "l'esercizio di tale libertà non può essere oggetto di restrizione alcuna, eccetto quelle previste dalla legge, costituenti misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione del crimine...", così come esprime l'articolo 11 della stessa Convenzione<sup>206</sup>.

La Corte europea ha preferito ricondurre le violazioni presentate alla sola violazione dell'articolo 11 Cedu.

Si può osservare il ruolo di centralità che il principio democratico e quello di preminenza del diritto assumono all'interno di un sistema preordinato alla tutela dei diritti umani, la Corte sottolinea che la democrazia è un elemento fondamentale "dell'ordine pubblico europeo" e secondo il collegio giudicante quanto affermato è desumibile dal preambolo della sentenza, nella parte in cui dichiara che: "salvaguardia e sviluppo dei diritti e delle libertà fondamentali poggiano su un regime politico realmente democratico, da una parte e su una concezione comune ed un comune rispetto per i diritti dell'uomo dall'altra"<sup>207</sup>.

---

sous réserve d'être établi, est suffisamment et raisonnablement proche; b) si les actes et discours des dirigeants et des membres du parti politique pris en considération dans le cadre de l'affaire sont imputables à l'ensemble du parti; c) si les actes et les discours imputables au parti politique constituent un tout qui donne une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, et qui serait en contradiction avec la conception d'une société démocratique".

<sup>206</sup> *Ibidem*, par. 49.

<sup>207</sup> *Ibidem*, par. 86.

Alla luce di tali premesse la democrazia appare, dunque, l'unico modello politico contemplato dalla Cedu e pertanto, il solo che sia compatibile con essa.

Sempre nel preambolo, la Corte ha precisato che in una società democratica, dove coesistono, in uno stesso ambito, diverse religioni, può essere necessario imporre limitazioni alla libertà di religione, per salvaguardare gli interessi e le convinzioni di ognuno<sup>208</sup>. In relazione al significato delle previsioni enunciate nell'articolo 11 Cedu, i giudici europei riaffermano il legame indispensabile tra democrazia e pluralismo che si attua, in concreto, con l'attribuzione ai partiti politici della libertà di concorrere alla determinazione della politica nazionale, ma anche di condurre campagne in favore del cambiamento della legislazione e di modifiche dell'organizzazione costituzionale, sempre però nel rispetto dei principi cardine di ogni ordinamento.

La linea di confine che permette di accettare questi cambiamenti è rappresentata dall'utilizzo di mezzi non violenti e la conformità delle modifiche della legge ai valori democratici fondamentali<sup>209</sup>. La Corte

---

<sup>208</sup> *Ibidem*, par. 91 si legge “dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté en question de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun. La Cour a souvent mis l'accent sur le rôle de l'Etat en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, et indiqué que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. Elle estime aussi que le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de l'Etat quant à la légitimité des croyances religieuses et que ce devoir impose à celui-ci de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent”.

<sup>209</sup> *Ibidem*, par. 98 “Sur ce point, la Cour estime qu'un parti politique peut promouvoir un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions: a) les moyens utilisés à cet effet doivent être légaux et démocratiques; b) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques

europea, sulla base della sua giurisprudenza, ribadisce la considerazione secondo cui una delle principali caratteristiche della democrazia risiede nella possibilità che essa offre di risolvere con il dialogo e senza ricorso alla violenza anche le contrapposizioni ideologiche.

La Corte europea ritiene che una formazione politica non può essere vietata solo perché intende discutere pubblicamente dell'assetto futuro di uno Stato per trovare, rispettando i principi democratici, soluzioni politiche alternative rispetto a quelle prevalenti in un determinato momento storico.

Ma nel caso in cui un partito proponga un progetto politico non rispettoso delle regole della democrazia, mirando, anche senza l'uso della forza, alla distruzione della stessa, non troverà tutela nella Cedu.

In concreto la Corte europea ha ritenuto che “con lo scioglimento del partito islamico si siano legittimamente perseguite alcune finalità previste dalla Cedu, come limiti all'esercizio di diritti, e si sia risposto alla citata necessità sociale “imperativa” con una misura proporzionata allo scopo”.

In particolare, la Corte europea ha preso in esame i motivi che avevano portato la Corte costituzionale turca a sciogliere il partito del Refah Partisi che si possono raggruppare in tre gruppi, a seconda degli obiettivi cui sono preordinati.

Il primo motivo, consiste nel fatto che il partito intendeva instaurare un sistema multigiuridico nel quale si sarebbero realizzate discriminazioni sulla base delle credenze religiose, il secondo motivo riguarda la volontà dell'applicazione della Sharia per gestire le relazioni interne ed esterne della comunità musulmana, in ultimo la volontà di ricorrere alla jihad ovvero alla

---

fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs”.

guerra santa, come metodo politico<sup>210</sup>.

In riferimento ai comportamenti del Refah Partisi finalizzati alla realizzazione di un sistema multigiuridico, la Corte europea ritiene che un sistema nel quale la società sia suddivisa in differenti gruppi a seconda delle credenze religiose, contrasti con quanto statuisce la Cedu in materia di divieto di discriminazione, come dispone l'articolo 14. Un'organizzazione dello Stato che risponde a tali criteri mina l'unità giudiziaria e il monopolio della giurisdizione, per il fatto di fornire la possibilità a ciascun movimento religioso di dotarsi di propri tribunali, amministrando la giustizia secondo la religione delle parti. In questo modo si introdurrebbe nelle relazioni giuridiche il principio della distinzione basata sul culto professato, in contrasto con il principio di uguaglianza davanti alla legge, senza distinzioni di religione. Un modello così ordinato determinerebbe la sottrazione allo Stato della fondamentale funzione di garanzia delle situazioni soggettive, in quanto il riconoscimento dei diritti e delle libertà dipenderebbe dall'appartenenza dei singoli a gruppi religiosi<sup>211</sup>.

Quanto alla valutazione delle attività del movimento politico strumentali all'instaurazione della legge islamica, la Sharia, quale diritto comune e regime applicabile alla comunità musulmana, i giudici europei hanno ribadito la validità delle argomentazioni fornite dalla Corte costituzionale turca, sostenendo che la legge islamica costituisce l'antitesi dei principi fondamentali della democrazia, così come emergono dalla Cedu<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, par. 116.

<sup>211</sup> *Ibidem*, par. 117-119.

<sup>212</sup> *Ibidem*, par. 120-125 si legge: "il carattere stabile e invariabile della Sharia, che riflette fedelmente dogmi e regole di origine divina, contrasta con il pluralismo nella partecipazione politica e con l'evoluzione della libertà. In particolar modo, riguardo alla disciplina del diritto penale, alle regole del processo, al ruolo che viene riservato alle donne nella società e in tutti gli ambiti della vita privata e pubblica, essa va considerata del tutto estranea ad un sistema conforme all'ideale democratico".

Infine, la Corte analizza il terzo gruppo di prove, attinenti all'applicazione della guerra santa come metodo di lotta politica, attraverso cui il partito islamico avrebbe inteso giungere alla costruzione di una struttura politico istituzionale organizzata secondo le regole della religione musulmana. Nonostante dal dossier presentato dal Procuratore generale della Cassazione, non emerge ad avviso della Corte, con sufficiente chiarezza una volontà del partito di ricorrere alla forza al fine di superare gli ostacoli nella realizzazione del programma politico, essa preferisce accostarsi alla tesi della Corte costituzionale turca<sup>213</sup>.

Evidenziano i giudici, che non ci si sarebbe potuto certo attendere che il Refah Partisi includesse nel suo programma politico obiettivi contrari alla laicità dello Stato, con l'adozione di mezzi violenti e, d'altronde, non si può nascondere che l'Islam politico possa servirsi del metodo "takiyye", il quale consiste nel dissimulare le reali intenzioni fino al conseguimento degli obiettivi perseguiti.

Alla luce di tali argomentazioni la Corte europea considera che, sebbene il margine di discrezionalità degli stati nazionali rispetto ai casi di scioglimento di partiti politici sia molto circoscritto, la Turchia ha legittimamente posto in essere gli strumenti idonei per evitare la realizzazione di un progetto politico contrastante con le regole della Cedu, prima che fosse messo in atto e prima che fosse arrecato un pregiudizio grave ed irreparabile alla pace ed alla democrazia della Repubblica Turca<sup>214</sup>.

La Corte di Strasburgo, riprende le riflessioni svolte dal governo turco, affermando che il principio di laicità è essenziale per la salvaguardia dei sistemi democratici. Ed infatti, anche in contesti in cui il principio

---

<sup>213</sup> B. Randazzo, *Democrazia e laicità a Strasburgo*, in *Quaderni Costituzionali*, I, 2003, Bologna, Mulino, pag. 84.

<sup>214</sup> Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza 31 luglio 2001, ricorsi n. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, *Affare Refah Partisi (Parti de la Prospérité) e altri contro Turchia*, paragrafi 126-128.

democratico viene unanimemente assunto come elemento indispensabile per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, il carattere della laicità rappresenta oramai una regola consolidata.

La Corte europea, inoltre, sottolinea che la riedificazione di un sistema fondato su concezioni antilaiche in Turchia non è completamente illusorio, soprattutto alla luce del fatto che la trasformazione in uno Stato laico è avvenuta attraverso un processo rivoluzionario che ha soppiantato il regime politico teocratico durante l'impero ottomano.

Meritano una breve riflessione anche le motivazioni fornite dai giudici della Corte europea a sostegno della posizione di netto dissenso rispetto alla decisione assunta dalla maggioranza del Collegio.

Le opinioni dissenzienti si reggono sull'idea che il provvedimento di scioglimento adottato dalla Corte costituzionale turca risulti contrario alla libertà di associazione garantita dall'articolo 11 Cedu.

Nell'esposizione delle ragioni di dissenso viene anche sottolineata la peculiarità del caso riguardante la dissoluzione del Refah Partisi, rispetto a precedenti questioni concernenti lo scioglimento di formazioni politiche in Turchia<sup>215</sup>, ma molto diversa sarebbe la posizione del Refah Partisi in quanto lo scioglimento viene fondato su dichiarazioni o azioni dei dirigenti

---

<sup>215</sup> Cfr. I. Nicotra, *Turchia: Partito islamico e laicità dello Stato*, 2006, in *forum costituzionale*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/916.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/916.pdf). I Signori W. Fuhrmann, L. Loucaides e Sir Nicolas Bratza, giudici dissenzienti fanno notare come, ad esempio, il Partito comunista unificato fosse stato sciolto in quanto le dichiarazioni contenute nel suo programma erano espressamente rivolte a sovvertire l'integrità e l'unità della Repubblica, attraverso l'esaltazione del diritto all'autodeterminazione del popolo curdo e le differenze tra la popolazione turca e quella curda. In maniera non dissimile, nel caso della pronuncia di incostituzionalità del partito dell'Ozdep, intervenuta nel 1999, le ragioni che facevano propendere per il carattere "antisistemico" del partito erano legate ad una serie di proposte che miravano a far rientrare nella sfera esclusiva delle istituzioni religiose tutte le questioni concernenti i rapporti tra i cittadini ed il loro culto.



del partito. Il programma politico, riconosceva espressamente il rilievo fondamentale che assume il principio di laicità. I dubbi riguardano la sussistenza di un rapporto di proporzionalità tra il peso da attribuire a talune affermazioni rese in pubblico da parte di esponenti di spicco del partito, con cui veniva manifestato un esplicito sostegno a posizioni anti-laiche e la misura attraverso cui viene messo al bando lo stesso partito. I giudici dissenzienti insistono sulla mancanza di prove certe circa la volontà del partito islamico di sovvertire l'ordinamento democratico: viene fatto notare, che l'incitamento ai musulmani di preservare l'odio che avevano in loro finché non si fosse verificato un cambiamento del regime, così come l'affermazione secondo la quale sarebbe stato sparso del sangue se non fossero state chiuse le scuole religiose ed altre opinioni dello stesso tenore, non possono da sole giustificare l'adozione della misura estrema dello scioglimento.

I magistrati di diverso avviso rispetto alla valutazione dominante ritengono, in ultima analisi, che gli Stati nazionali non abbiano un diritto di agire in via preventiva per impedire la realizzazione di un progetto politico incompatibile con i principi della Cedu, in assenza di prove certe e convincenti circa il proposito di distruggere la società laica ed instaurare una società incentrata sui precetti del Corano, in base all'idea che il modello di democrazia pluralistica impone, comunque, un atteggiamento di massima apertura nei confronti di tutte le opinioni, anche di quelle che mirano a sovvertire la stessa struttura democratica dello Stato.

Si può notare che la sentenza sia stata il risultato di un percorso argomentativo fondato sull'idea che il modello vigente in Turchia sia quello di democrazia "che si difende", unico regime ritenuto idoneo a preservare lo statuto dei diritti fondamentali da programmi di fondamentalismo religioso che attentino, dall'interno, al cuore della democrazia.

La laicità dello stato costituisce una solida barriera a presidio della libertà dei cittadini di scegliere liberamente il loro credo; sicché, il principio di

tolleranza nei confronti di qualunque opinione deve risultare limitato dinanzi a gruppi religiosi che mirano ad imporre un regime teocratico, come nel caso del Refah Partisi.

Alla luce del contesto istituzionale odierno della Turchia, le due decisioni della Corte costituzionale turca e della Corte di Strasburgo, che affermano la medesima concezione di fondo circa il dovere e il diritto di un ordinamento democratico di esercitare le sue prerogative, anche attraverso strumenti preventivi ed anticipatori, per difendere i valori supremi che garantiscono la sopravvivenza delle istituzioni democratiche e liberali, hanno assunto un ruolo pedagogico e di orientamento anche verso le nuove forze politiche di matrice islamica. È estremamente significativa, al riguardo, la circostanza secondo cui il partito Giustizia e Sviluppo, che è uscito vittorioso dalla competizione politica del 3 novembre 2002, abbia basato la sua campagna elettorale sull'esigenza di entrare a far parte dell'Unione Europea, definita "un grande spazio democratico".

La strategia dell'adesione all'Unione Europea messa in atto, in questi ultimi anni, dalla Turchia sembra rappresentare un segnale chiaro di mutamento di prospettiva nella direzione di ricercare l'integrazione con gli altri popoli europei. L'abbandono della linea del c.d. "scontro di civiltà" che contrappone i popoli di religione musulmana al mondo occidentale, soprattutto dopo i fatti del 11 settembre 2001, si accompagna al fatto che oggi il partito islamico turco è impegnato nella ricerca di ideali laici e di tolleranza da condividere con i partiti democratici cristiani occidentali<sup>216</sup>, per ottenere un definitivo accreditamento come forza di governo leale ai valori di democrazia e pluralismo anche nel più ampio e variegato contesto europeo.

---

<sup>216</sup> F. Margiotta Broglio, *Partiti religiosi e istituzioni laiche*, in AA. VV. *Religione e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Il Mulino, Bologna, 2000, pag. 58.

## **5. Sentenza Corte europea 11 LUGLIO 2017, pluralismo religioso in pericolo?**

La Corte europea dei diritti dell'Uomo l'11 luglio del 2017 si è pronunciata relativamente al caso Belcacemi et Oussar contro lo Stato membro del Belgio .

L'oggetto del giudizio riguarda la legalità dell'articolo 653 *bis* del codice penale belga, introdotto dalla legge del 1° giugno 2011, il quale prevede il divieto di utilizzo, in luoghi pubblici, di indumenti che coprono il volto totalmente o parzialmente, prevedendo una ammenda dai 15 ai 25 euro e la reclusione da un giorno a 7 giorni o una sola tra queste due pene.

Le ricorrenti due donne, una belga Samia Belcacemi e una cittadina del Marocco Yamina Oussar, a causa di questa proibizione non potevano utilizzare il niqab e ravvisano nel contenuto normativo del codice penale belga del divieto di indossare in luoghi pubblici un abito destinato a nascondere il volto, la privazione della possibilità di indossare il velo integrale e per questo le violazioni degli articoli 3, 5, 8, 9, 10 e 11 della Cedu in combinato disposto con l'articolo 14 sempre Cedu.

Le ricorrenti inoltre, ritengono che la legge 1° giugno 2011, non formuli con sufficiente precisione i concetti di: “spazio accessibile al pubblico”, “tutto o in parte coperto il viso”, “identificabilità”, in più dichiarano che le prove a sostegno del divieto per motivi di sicurezza avanzate dalla controparte, sono inesistenti e che lo scopo che il governo persegue è quello di vietare il velo integrale nei luoghi pubblici, per di più l'obbiettivo del “vivere insieme” in una società democratica dovrebbe basarsi su una logica opposta, ossia logica dell'apertura e della tolleranza alla base di una società democratica pluralista.

Le ricorrenti, legalmente rappresentate, si dichiarano mussulmane ed in virtù di ciò dichiarano la loro libera scelta di indossare il niqab, proprio in

coerenza con le personali credenze religiose<sup>217</sup>.

Oltre ciò, sostengono di aver sempre assunto comportamenti collaborativi in ambito di controlli d'identità innanzi alle pubbliche autorità<sup>218</sup>.

È stato riportato in giudizio come la signora Samia Belcacemi, si sia spontaneamente adeguata alla legge belga dopo la sua entrata in vigore nel 2001, per non incorrere nelle sanzioni in quanto madre, mentre la seconda ricorrente ha perseguito altra strada, ossia quella di rinuncia alla propria vita pubblica, rinchiusa nella propria abitazione, pur di non contraddire la sua fede<sup>219</sup>.

In data 26 luglio 2011, le ricorrenti hanno presentato ricorso per la sospensione e l'annullamento della legge davanti alla Corte costituzionale. La loro richiesta di sospensione è stata respinta con decisione n. 148/2011 del 5 ottobre 2011<sup>220</sup>.

Analizziamo ora i dettati normativi belgi, rilevanti per la materia di specie.

In *primis*, l'art. 19 della Costituzione belga norma a tutela della libertà di religione, enuncia ciò che segue: “la libertà di culto, quello della pratica pubblica e libertà di manifestare le sue opinioni su tutte le questioni, sono garantiti, tranne che per la repressione dei reati commessi nell'esercizio di tali libertà.” Segue l'art. 22 della Costituzione a tutela della vita privata e familiare, enuncia: “ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare”.

---

<sup>217</sup> Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza 11 luglio 2017, n. 37798, paragrafo 2, in [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-175141"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

<sup>218</sup> *Ibidem*, par. 6.

<sup>219</sup> *Ibidem*, par. 9-10.

<sup>220</sup> Con la decisione n. 145/2012 la Corte costituzionale ha respinto il ricorso di annullamento proposto contro la legge del 1° giugno 2011, la normativa è fedele al rispetto del vivere insieme nella società, della garanzia alla sicurezza pubblica e della parità tra uomo e donna. In una società democratica il divieto di coprire il viso in luoghi accessibili al pubblico, attiene a un bisogno sociale imperativo.

Poi, l'art. 2 della legge del 1° giugno 2001, che prevede l'introduzione nel codice penale dell'art. 563 *bis*, il quale recita: “è punito con una multa da quindici euro a venticinque euro e la reclusione da un giorno a sette giorni, o di una di queste sanzioni, salvo disposizioni di legge altrimenti, chi appare in luoghi accessibili al pubblico mascherato in tutto o in parte, in modo che non sia identificabile. Non sono compresi quelli che circolano in luoghi accessibili al pubblico mascherati o nascosti in tutto o in parte, in modo che essi non sono identificabili, ai sensi della normativa sul lavoro o un ordine della polizia durante gli eventi di festa”.

La Corte analizza il *debatuur* utilizzando il metodo già applicato dalla Grande Chambre nel caso *S.A.S. c. France*<sup>221</sup>, ove sostanzialmente si afferma che al fine della soddisfazione delle esigenze elementari della vita sociale, sia possibile la restrizione delle libertà e dei diritti garantiti dagli articoli 8 e 9 Cedu a tutela del vivere insieme<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> I. Ruggiu, *S.A.S vs France. Strasburgo conferma il divieto francese al burqa con l'argomento del “vivere insieme”*, 2014, in *forum costituzionale*, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/ruggiu.pdf>.

<sup>222</sup> Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza 11 luglio 2017, n. 37798, par. 51-52 si legge “S’agissant de l’article 9 de la Convention, il convient, en principe, de reconnaître à l’État une ample marge d’appréciation pour décider si et dans quelle mesure une restriction au droit de manifester sa religion ou ses convictions est nécessaire. Cela étant, pour déterminer l’ampleur de la marge d’appréciation dans une affaire donnée, la Cour doit également tenir compte de l’enjeu propre à l’espèce. Elle peut aussi, le cas échéant, prendre en considération le consensus et les valeurs communes qui se dégagent de la pratique des États parties à la Convention”. “La Cour a pleinement conscience qu’un État qui, comme la Belgique, s’engage dans un tel processus normatif prend le risque de contribuer à la consolidation des stéréotypes affectant certaines catégories de personnes et d’encourager l’expression de l’intolérance, et que la prohibition critiquée, même si elle n’est pas fondée sur la connotation religieuse de l’habit, pèse pour l’essentiel sur les femmes musulmanes qui souhaitent porter le voile intégral. Elle n’ignore pas davantage qu’en interdisant de revêtir dans l’espace public une tenue destinée à dissimuler le visage, l’État défendeur restreint d’une certaine façon le champ du pluralisme, dans la mesure où l’interdiction fait

Tale metodo è alquanto preoccupante, in quanto denota la volontà interpretativa della Corte sul dettato degli artt. 8 e 9 Cedu, il giudice di Strasburgo utilizza quale clausola derogatoria generale dei diritti fondamentali contenuti in questi articoli, il dato sociologico dell'esclusiva essenzialità dell'interazione delle persone.

I divieti fissati in Belgio, secondo la giurisprudenza europea sono da classificare tra le misure necessarie in una società democratica perché servono a favorire le relazioni tra i componenti di una società e ad agevolare certe condizioni di convivenza che lo Stato vuole per la propria comunità<sup>223</sup>. La Corte sostiene lecite le sanzioni interne alla normativa belga, ravvisando in esse una corretta proporzionalità, poiché la normativa prevede quale sanzione generale la multa e relega il carcere quale estrema *ratio*, successivamente a ripetute violazioni in base ad un'attenta valutazione dei giudici nazionali.

Di conseguenza, il no imposto per legge all'utilizzo del niqab non è contrario alla Cedu e per di più le esigenze di sicurezza nazionale, ma anche le necessità legate alla convivenza in una determinata società, possono essere invocate da uno Stato per limitare l'esposizione di simboli religiosi in contrasto con i propri valori.

---

obstacle à ce que certaines femmes expriment leur personnalité et leurs convictions en portant le voile intégral en public”.

<sup>223</sup> *Ibidem*, par. 53 si legge “Toutefois, l’État défendeur a entendu, en adoptant les dispositions litigieuses, répondre à une pratique qu’il jugeait incompatible, dans la société belge, avec les modalités de communication sociale et plus généralement l’établissement de rapports humains indispensables à la vie en société. Ce faisant, il s’agissait de protéger une modalité d’interaction entre les individus essentielle, pour l’État défendeur, au fonctionnement d’une société démocratique. Dans cette perspective, à l’instar de la situation qui s’est présentée en France, il apparaît que la question de l’acceptation ou non du port du voile intégral dans l’espace public belge constitue un choix de société”.

## IV Conclusioni

L'edificio di culto è la dimensione fisica attraverso cui il diritto di libertà religiosa si manifesta, nonché il luogo deputato al suo godimento effettivo.

Dall'analisi dell'elaborato emerge l'esistenza di quella che possiamo chiamare “tensione da contatto” tra il bisogno materiale nell'esercizio della libertà religiosa da parte delle diverse confessioni religiose e le esigenze di controllo del territorio da parte delle amministrazioni.

L'intervento dei pubblici poteri per la realizzazione dei servizi di interesse pubblico religioso, deve esplicarsi indipendentemente dai diversi contenuti di fede riconoscendo a tutte le confessioni il diritto alla disponibilità di un adeguato numero di edifici stabilmente destinati alla celebrazione dei riti.

Abbiamo parlato di territorializzazione del diritto di libertà religiosa a seguito del trasferimento della competenza alle regioni in materia urbanistica, con la riforma del titolo V della Costituzione, l'intervento del legislatore regionale è immediato, soprattutto riguardo alla distribuzione del fondo istituito presso ogni comune per la realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria, ove rientra l'edilizia di culto, introdotto dalla legge n. 10 del 28 febbraio 1977, c. d. legge Bucalossi.

Le regioni in virtù della neo assunta discrezionalità, hanno introdotto limiti alla legittimazione per le richieste di finanziamenti riguardo l'edilizia di culto incostituzionali, prima fra tutte la regione Abruzzo nella l. n. 29 del 1989, prevedeva la limitazione del contributo solo a favore delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, provviste d' intesa, legge dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale, per contrasto con gli artt. 8, 1° comma e 19 della Costituzione.

Si è poi rilevato che l'assenza nell'ordinamento di una norma a previsione dell'estensione automatica degli effetti delle sentenze della Corte Cost. ha comportato l'emanazione di successive leggi su stampo del legislatore

abruzzese precisamente, le leggi analizzate nel 2° capitolo ai paragrafi 2, 3, 4 riguardo Lombardia e Veneto, di conseguenza la Corte Costituzionale ha dovuto ripetersi, dichiarando l'incostituzionalità delle leggi lombarde, in due sentenze: la n. 346 del 2002 e la n. 63 del 2016 e della legge veneta con la sent. n. 67 del 2017.

La Corte costituzionale si è imbattuta in legislatori restii a dare dovuto seguito alle sue pronunce, caso Regione Lombardia, ed anche in legislatori restii ad attuare applicazione conforme ai suoi enunciati nell'approvazione di nuove legislative, è questo il caso analizzato della Regione Veneto.

*Ergo* da una parte la Corte costituzionale intenta a mantenere il suo ruolo di garante per un'uniformità dei diritti e dall'altra legislatori resistenti agli enunciati emanati dal giudice delle leggi.

Abbiamo poi, il problema nascente dalla deriva raggiunta nell'uso dello strumento intesa ex art. 8 Costituzione a disposizione delle minoranze religiose, strumento in mano alla discrezionalità del Governo in materia sia di avvio delle trattative che di conclusione delle stesse, come dichiarato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 63 del 2016, analizzata nel paragrafo 4 del capitolo 2. Inoltre, in quest'ultimo enunciato della Corte costituzionale viene affermato, quanto già dichiarato nella sent. 52 del 2016 ossia: lo scopo dell'intesa non è quello di garantire l'uguaglianza delle diverse confessioni (a tale scopo sono deputati gli artt. 3, 8 primo e secondo comma, 19 e 20 Cost.), ma quello esclusivamente procedurale per l'attuazione del metodo bilaterale, in modo che volontà dello Stato e volontà delle confessioni non cattoliche si incontrino. Interessante è anche constatare il fatto seguente: se la confessione riesce ad ottenere l'intesa altro non trova che una fotocopia normativa di quelle precedentemente redatte con altre confessioni, annientandone il ruolo di strumento ove riconoscere le specificità (capito 2° paragrafo 4, sent. n. 52 del 2016, interpretazione autentica dell'art. 8 comma 3), cioè quelle differenze che se riconosciute per inciso permettono davvero di poter parlare di eguaglianza nelle diversità, proprio come ho titolato il 2°



paragrafo del primo capitolo.

Problemi questi che derivano dalla lacuna normativa in materia di libertà religiosa, tale assunto ci permette di affermare la necessità per il paese di una legge organica sulla libertà di religione.

La proposta legislativa dovrebbe avanzare con il primo obiettivo di abrogare la legge 24 giugno 1929, n. 1159 ed il Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289, che disciplinano ancora oggi i culti diversi da quello cattolico, per poi seguire sul contenuto delle diverse intese già presenti nel nostro territorio, dalle quali è possibile ricavare un complesso di diritti ed obblighi ben articolato e condiviso, da poter riutilizzare quale base normativa, ad esempio di centrale interesse nel mio elaborato: la tutela degli edifici di culto da requisizioni, occupazioni, espropriazioni o demolizioni, il divieto d'ingresso della forza pubblica salvo urgente necessità ed il rispetto delle tradizioni religiose.

Approvare una legge sulla libertà religiosa non significa estromettere le confessioni religiose dalla tutela costituzionale ex art. 8 comma 3 alla stipulazione dell'intesa, poiché tale strumento potrebbe contenere le specificità della religione che ne facesse richiesta, specificità quali ad esempio il riconoscimento delle proprie festività religiose e la ripartizione alla quota dell'8 per mille irpef.

Infine, per mezzo di una legge organica sulla libertà religiosa si potrebbe riconoscere universalmente personalità giuridica alle confessioni religiose così da legalizzarne l'azione nella vita associativa e nei rapporti patrimoniali.

Lo sguardo sull'intervento della giurisprudenza in materia di edilizia di culto prosegue anche a livello internazionale, tramite l'esame di due sentenze della Corte europea dei diritti dell'Uomo; nella prima sentenza relativa al caso Manoussakis e altri contro Grecia, rileva la violazione dell'art. 9 Cedu nella normativa statale greca, poiché prevede il potere discrezionale delle autorità sia pubbliche che ecclesiastiche di concedere o

meno, l'autorizzazione all'apertura di un luogo di culto, diverso da quello ortodosso. Nella successiva sentenza, quella del 24 maggio 2016, vediamo implicata per violazione dell'art. 9 Cedu, la normativa sull'edilizia di culto turca, la quale arroga alla discrezionalità amministrativa il potere di autorizzare un eventuale permesso di costruire, in base a criteri di spazio e numero di fedeli che non possono essere soddisfatti da una ristretta comunità religiosa, come nel caso di specie i testimoni di Geova.

Grazie a tali sentenze ci è stato possibile riscontrare, che all'estero come in Italia, gli Stati celino dietro requisiti rigidi dettati nelle leggi urbanistiche, una chiara resistenza nei confronti delle confessioni religiose minoritarie in materia di edilizia di culto.

In entrambe le pronunce, contenute nei paragrafi 4 e 5 del capitolo terzo relative allo scioglimento del partito politico Refha Partisi in Turchia e al velo in Belgio, la Corte prevede misure discrezionali in capo agli Stati in materia di libertà religiosa, connesse alla necessità di convivenza in una data società, custodendo un concetto laico di democrazia. Precisamente ha stabilito nel caso turco, il diritto in capo ad un ordinamento democratico all'utilizzo di strumenti anticipatori e preventivi a difesa dei valori supremi che tutelano le istituzioni democratiche, mentre nel caso belga il diritto ad emanare normative contenenti misure restrittive dei diritti ex artt. 8 e 9 Cedu, in quanto necessarie per una società democratica.

L'analisi dei contenuti di queste due sentenze permette una riflessione sui concetti di laicità e sicurezza, presenti e influenti nella giurisprudenza analizzata nel complesso dell'elaborato.

Nonostante i difficili accadimenti che interessano l'Europa, la garanzia costituzionale dell'uguaglianza non può piegarsi davanti ai mutevoli e imprevedibili eventi che interessano la società, perché tale garanzia tutela il rispetto di ogni fattore di disuguaglianza che possa insediarsi nel tessuto collettivo, tra i quali la religione.

Sussiste la necessità di un nuovo approccio basato su un metodo di

arricchimento delle norme di principio nazionali a seguito dell'interpretazione delle norme convenzionali da parte della Corte europea, in base a criteri scientifici di adeguatezza, proporzionalità e bilanciamento degli interessi a garanzia dell'effettiva protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, in quanto un diritto nazionale autosufficiente non riesce a cogliere tutte le potenzialità della Costituzione italiana. Non più e non solo tutela costituzionale ma tutela costituzionale in combinato disposto con la tutela convenzionale, in un confronto che mira all'ampliamento delle garanzie nazionali previste per i diritti fondamentali.

## V BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Intolleranza religiosa alle soglie del Duemila*, a cura dell'Associazione Europea dei Testimoni di Geova per la tutela della libertà religiosa, Roma, Fusa Editrice, 1990
- Acquarone L., *Pianificazione e standard. Lo standard urbanistico religioso*, in *Gli Enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, Atti del convegno di studio Università Cattolica del S. Cuore, Milano, Giuffrè Editore, 1982
- Albisetti A., *Brevi note in tema di "deputatio ad cultum publicum" ed art. 42 della Cost.* in *Diritto Ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1976, II
- Andò S., *Terrorismo e fondamentalismo islamico*, in *Quaderni Costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2002
- Anzon Demmig A., *I poteri delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2008
- Barcellona P., *Diritto privato e processo economico*, Napoli, Jovene, 1980
- Barillaro D., *Edifici di culto e art. 700 c. p. c.*, in *Il diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1966
- Barillaro D., *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, Modena, Società tipografica Modenese, 1959
- Berlingò S., *Presentazione*, a S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*. Bologna, Il Mulino, 2012
- Bobbio, N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992
- Bobbio N., *Politica e cultura*, Torino, Einaudi, 1974
- Botta R., *Diritto ecclesiastico e Corte Costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006
- Botta R., *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino, Giappichelli, 1994

- Calisse C., *Diritto ecclesiastico e diritto longobardo*, Silvio Perozzi, sulla struttura delle servitù prediali, in *diritto romano*, Roma, Foranzi e c.tipografi del Senato, 1888
- Cassirer E., *Filosofia delle forme simboliche, pensiero mitico*, Vol. II, Milano, Pgreco, 2015
- Cardia C., *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Convegno di Roma del giugno 2007, Milano, Lumsa, 2008
- Cardia C., *Genesi dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2002
- Cardia C., *Stato e Confessioni religiose*, Bologna, Il Mulino, 1988
- Carnevale Venchi M. A., *Opere pubbliche (ordinamento amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1980
- Casuscelli G., *L'otto per mille nella relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2015
- Casuscelli G., *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, 2015
- Casuscelli G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011
- Casuscelli G., *Fonti di produzione e competenze legislative in materia di edilizia di culto: annotazioni problematiche*, in AA. VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Milano, Giuffrè, 1981
- Cerulli Irelli V., voce *Beni pubblici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Torino, Utet Giuridica, 1987

- Cimbalo G., *Integrazione dei migranti: un islam plurale per l'Europa*, in <http://www.giovanncimbalo.it/wp-content/uploads/2016/05/Integrazione-Migranti.pdf>, 2016
- Cimbalo G., *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010
- Colaianni N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 Cost.*, Bari, Cacucci, 1990
- Colombo G., Pagano F., Rossetti M., *Codice dell'urbanistica*, Milano, Pirola, 1993
- Conferenza Episcopale Italiana per la Liturgia, *L'adeguamento delle chiese secondo la riforma liturgica*, nota pastorale n. 13, Roma, 1996, in <http://www.dehoniane.it:9080/komodo/trunk/webapp/web/files/riviste/archivio/02/1996>
- Conferenza Episcopale Italiana per la Liturgia, *La progettazione di nuove chiese*, nota pastorale n. 10, Roma, 18 febbraio 1993, in [http://www.ctu-uk.cz/downloads/italie\\_progettazione.pdf](http://www.ctu-uk.cz/downloads/italie_progettazione.pdf)
- Croce M., *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto delle competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2016, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/uploads/2016/04/nota\\_63\\_2016\\_croce.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/uploads/2016/04/nota_63_2016_croce.pdf)
- Dalla Torre G., *Dalle "chiese" agli "edifici di culto"*, a cura di D. Persano, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, Vita e pensiero, 2008
- Dalla Torre G., *Identità religiosa, comunità politica e diritto*, in *Studi in onore di Gaetano Catalano, II*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 1998

- Dalla Torre G., *Il fattore religioso nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1998
- De Martino E., *La fine del mondo*, Roma, Einaudi, 2002
- Feliciani G., *Le chiese nel quadro della tutela del patrimonio culturale* in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. Persano, Milano, Vita e Pensiero, 2008
- Ferrari S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un'analisi politicoreligiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in AA. VV., *Per Francesco Margiotta Broglio*, vol. realizzato da S. Ferrari, s.l., 2011
- Finocchiaro F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1990
- Finocchiaro F., *Sub art. 8, Commentario della Costituzione*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975
- Finocchiaro M., *I beni di interesse religioso nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1969
- Floris P., *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010
- Foret F., *L'espace public européen à l'épreuve du religieux*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007
- Franco A., *Confessioni religiose senza intesa e discriminazioni legislative*, in *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Atti del Convegno di studi svoltosi a Roma il 3 aprile 1990, Napoli, Jovene, 1991
- Fucillo A., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Torino, Giappichelli, 2014
- Geremek B., voce "Chiesa" in *Enciclopedia Einaudi*, Torino, 1977

- Gizzi E., *La libertà e la legge*, in *Quaderni regionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989
- Guazzarotti A., *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Forum Costituzionale*, 2016, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/uploads/2016/01/nota\\_63\\_2016\\_guazzarotti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/uploads/2016/01/nota_63_2016_guazzarotti.pdf)
- Ignatieff, M., *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Milano, Feltrinelli, 2003
- Jemolo A. C., *La questione della proprietà ecclesiastica (1848-1888)*, Bologna, Il Mulino, 1974
- Jemolo A. C., *Premesse ai rapporti tra Stato e Chiesa*, Milano, Giuffrè, 1969
- Jemolo A. C., voce “*Culti (libertà dei)*”, *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1962
- Jemolo A. C., *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, in *Il diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1952
- Jemolo A.C., *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, Vallecchi, 1927
- Labriola S., *Nuova emergenza internazionale e libertà fondamentali: europa alla prova*, in *Quaderni Costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2002
- Leone, U., *Le origini diplomatiche del Consiglio d’Europa*, Milano, Giuffrè, 1966
- Licastro A., *La Corte Costituzionale torna protagonista dei processi di transazione della politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2016
- Maccabiani N., *La Corte “compone” e “riparte” la competenza relativa al “governo del territorio”*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, Milano, Giuffrè, 2005



- Macrì G., *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Osservatorio Costituzionale*, 26 ottobre 2016
- Macrì G., Parisi M., Tozzi V., *Diritto civile e religioni*, Lecce, Laterza, 2013
- Magnani S., *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, 2017, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)
- Margiotta Broglio F., *Partiti religiosi e istituzioni laiche*, in AA. VV. *Religione e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, Il Mulino, 2000
- Margiotta Broglio, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1967
- Nicotra I., *Turchia: Partito islamico e laicità dello Stato*, in *Forum Costituzionale*, 2006, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/916.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/916.pdf)
- Nissen H., *Das Templum. Antiquarische Untersuchungen*, Berlino, Weidmann, 1869
- Onida F., *Profili costituzionali delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose, problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978
- Palma G., Clemente di San Luca G., *L'intervento dello Stato nel settore artistico*, Torino, Giappichelli, 1986
- Perlingeri, P., *L'interpretazione della legge come sistematica ed assiologica. Il brocardo "in claris non fit interpretatio", il ruolo dell'art. 12 disp.prel. c.c., e la nuova scuola dell'esegesi*, in *Rassegna di diritto civile*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1985

- Persano D., *Gli edifici di culto tra Stato e Confessioni religiose*, Milano, Vita e Pensiero, 2008
- Peyrot G., voce *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino, Utet Giuridica, 1989
- Peyrot G., *Edifici di culto acattolico*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965
- Peyrot G., *Il problema delle minoranze religiose*, in AA. VV., *La libertà religiosa in Italia*, Firenze, La Nuova Italia, 1956
- Piacentini M., voce *Chiesa (come edificio di culto)*, in *Nuovissimo Digesto*, vol. III, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1959
- Pignatelli N., *La dimensione fisica della libertà di religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2015
- Piva P., *Confessioni religiose, eguaglianza e limiti alla legislazione urbanistica regionale*, in *Le regioni*, I-II, Bologna, Il Mulino, 1994
- Poggi A., “Una sentenza preventiva sulle prossime richieste di Intese, da parte delle Confessioni religiose”, in *Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2016.
- Raimondi, G., *Il Consiglio d’Europa e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2002
- Randazzo B., *Democrazia e laicità a Strasburgo*, in *Quaderni Costituzionali*, I, Bologna, Mulino, 2003
- Ruffini F., *Corso di diritto ecclesiastico. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Bologna, Il Mulino, 1992
- Ruggiu I., *S.A.S vs France. Strasburgo conferma il divieto francese al burqa con l’argomento del “vivere insieme”*, in *forum costituzionale*, 2014, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/uploads/2014/10/ruggiu.pdf>

- Sandulli A. M., voce “*Beni pubblici*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962
- Sandulli A., M., *Fonti del diritto*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, VII, Torino, Utet, 1961
- Sandulli A. M., voce “*Beni pubblici*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1959
- Scialoja A., Branca G., *Art. 831*, in *Commentario del codice civile*, Bologna, Zanichelli, 2000
- Scovazzi T., *Una seconda sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo sulla libertà di religione in Grecia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Bologna, Il Mulino, 1997
- Tozzi V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, Edisud, 1991
- Tozzi V., Macrì G., Parisi M., *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, Giappichelli, 2009
- Tucci G., *La Corte Costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, in *Giurisprudenza Italiana*, V, 2016
- Vegas G., *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, Cedam, 1990
- Ventura M., *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell’Unione europea*, in AA. VV., in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Torino, Giappichelli, 2005
- Vitale A., Vegas G., in Zannotti L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, Giuffrè, 1990
- Vitale A., *L’art. 831, 2° comma del codice civile*, in *Giustizia Civile*, I, Milano, Giuffrè, 1974

- Vitali E., *Relazioni di sintesi*, in Botta R., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Milano, Giuffrè, 1994
- Zagrebelsky V.G., *Pace sociale e margine di apprezzamento dei Governi nelle questioni di natura religiosa e sociale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, Bologna, Il Mulino, 2013
- Zagrebelsky, V.G., *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992
- Zagrebelsky V.G., *Correttezza costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, Treccani, 1988

#### *Giurisprudenza*

- Cassazione penale, sentenza n. 24084 del 15 maggio 2017, in <http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2017/05/cass-pen-24084-2017.pdf>
- Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n.8298 del 27 novembre 2010, “Esercizio del diritto di culto e normativa urbanistica”, in *Oli*, in <http://www.olir.it/areetematiche/85/documenti.php?argomento=86&documento=5547>
- Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 7078 del 13 dicembre 2005, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, III, Milano, Giuffrè, 2006
- Corte costituzionale, n. 52 del 28 dicembre 2016, in <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/28/T-160286/s1>
- Corte costituzionale, n. 63 del 24 marzo 2016, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0063s-16.html>
- Corte costituzionale, n. 93 del 12 marzo 2010, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0093s-10.html>
- Corte costituzionale, n. 187 del 28 maggio 2010, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0187s-10.html>

- Corte costituzionale, n. 239 del 24 luglio 2009, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2009/0239s-09.html>
- Corte costituzionale, n. 311 del 26 novembre 2009, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2009&numero=311>
- Corte costituzionale, n. 317 del 4 dicembre 2009, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2009/0317s-09.html>
- Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 27 febbraio 2008 in <http://www.giurcost.org/decisioni/2008/0039s-08.html>
- Corte costituzionale, sentenza n. 348 del 24 ottobre 2007 in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=348>
- Corte costituzionale, sentenza n. 349 del 24 ottobre 2007 in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=349>
- Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 29 aprile 2005 in <http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0168s-05.html>
- Corte costituzionale, sentenza n. 343 del 29 luglio 2005 in <http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0343s-05.html>
- Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 1 ottobre 2003 in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2003&numero=303>
- Corte costituzionale, sentenza n. 346 del 16 luglio 2002 in <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0346s-02.html>
- Corte costituzionale, sentenza n. 508 del 20 novembre 2000 in <http://www.giurcost.org/decisioni/2000/0508s-00.html>
- Corte costituzionale, sentenza n. 329 del 10 novembre 1997 in <http://www.giurcost.org/decisioni/1997/0329s-97.htm>

- Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 11-12 aprile 1989 in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=203>
- Corte costituzionale, sentenza n. 117 del 10 ottobre 1979 in <http://www.giurcost.org/decisioni/1979/0117s-79.html>
- Corte costituzionale, sentenza n. 440 del 18 ottobre 1995 in <http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0440s-95.htm>
- Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 27 aprile 1993 in <http://www.giurcost.org/decisioni/1993/0195s-93.html>
- Corte costituzionale, sentenza n. 59 del 18 novembre 1958, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1958
- Corte costituzionale, sentenza n. 59 del 24 novembre 1958 in <http://www.giurcost.org/decisioni/1958/0059s-58.html>
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza del 11 luglio 2017, ricorso n. 37798/13, *Affaire Belcacemi et Oussar c. Belgique*, Strasburgo, in [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-175141"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza del 24 maggio 2016, ricorsi n. 36915/10, 8606/13, *Affare associazione di solidarietà ai testimoni di Geova e altri contro Turchia*, Strasburgo, in <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172444>
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza del 1 luglio 2014, ricorso n. 43835/11, *case of S.A.S. vs France*, Strasburgo, in <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-145240&filename=001-145240.pdf&TID=xdvmpyqsp>
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sez. V, sentenza del 21 febbraio 2011, ricorsi n. 412/03 e 35677/04, *case of Holy synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) and Other v. Bulgaria*, Strasburgo, in <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-100433&filename=001-100433.pdf&TID=thkbhnilzk>

- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza del 18 marzo 2011, ricorso n. 30814/06 *case of Lautsi e altri c. Italia*, Strasburgo, in [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_2\(2011\)&contentId=SDU647659&previousPage=mg\\_1\\_20](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2(2011)&contentId=SDU647659&previousPage=mg_1_20)
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sez. I, sentenza del 31 luglio 2008, ricorso n. . 40825/98, *case of Religionsgemeinschaft Der Zeugen Jehovas and others v. Austria*, Strasburgo, in <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-2440853-2626977&filename=003-2440853-2626977.pdf&TID=thkbhnilzk>
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza del 31 luglio 2001, ricorsi n. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, *Affare Refah Partisi (Parti de la Prospérité) e altri contro Turchia*, Strasburgo, in [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["41340/98"\],"itemid":\["001-65493"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza del 13 dicembre 2001, ricorso n. 45701/99, *case of Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, Strasburgo, in <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-464255-465174&filename=003-464255-465174.pdf>
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza del 17 settembre 1996, ricorso n. 10249/03, in <http://www.unionedirittiumani.it/wp-content/uploads/2014/11/Scoppola-2.pdf>
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza del 26 settembre 1996, *Manoussakis e altri c. Grecia*, Strasburgo, in [http://www.jus.unitn.it/users/camassa/direccl/topics/materiale/materiale\\_esercitazioni/Manoussakis%20vs%20Grecia.htm](http://www.jus.unitn.it/users/camassa/direccl/topics/materiale/materiale_esercitazioni/Manoussakis%20vs%20Grecia.htm)
- Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza del 25 maggio 1993, *case of Kokkinakis c. Grecia*, Strasburgo, in [http://idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioddf/caso\\_kokkinakis.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioddf/caso_kokkinakis.pdf)

- T.A.R. Campania, sentenza n. 1712 del 2 agosto 2013, Salerno, in <https://www.giustiziaamministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=AD4CKQA2BCP4CHCNZB36VL27VI&q>
- T.A.R. Lombardia, sez. II, sentenza n. 2485 del 8 novembre 2013, Milano, in <https://www.giustiziaamministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=HZCNOXKN6AX2ERJZRNGIQ7TA74&q>
- T.A.R. Campania, sez. II, sentenza n. 483 del 2 maggio 2007, Salerno, in <https://www.giustiziaamministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/mdkw/~edisp/akxbbs2zomyfnlxxjyz6vjcxm.pdf>