

**ALMA MATER STUDIORUM**

**UNIVERSITA' DI BOLOGNA**

---

**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA  
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA**

**ATTIVITA' DEGLI ENTI LOCALI ED ESERCIZIO  
DEL DIRITTO A CELEBRARE IL CULTO.  
I FINANZIAMENTI DEI COMUNI**

**Tesi di laurea in Diritto Ecclesiastico**

**Relatore:  
Chiar.mo Prof.  
GIOVANNI CIMBALO**

**Presentata  
da:  
LUIGI PATI  
Matricola n. 0000293472**

**Sessione II**

---

***Anno Accademico 2011/2012***

# INDICE

INTRODUZIONE .....	3
CAPITOLO 1	
L'EDILIZIA DI CULTO .....	6
1.1. Il concetto di edificio di culto e sua evoluzione terminologica nel linguaggio giuridico .....	6
1.2. L'importanza di avere un luogo di culto: centro di incontro e di scambio della comunità, elemento identitario del territorio collegato alle nascite, ai matrimoni e alla morte .....	10
1.3. Il regime giuridico degli edifici di culto dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana .....	17
1.4. La destinazione al culto: art. 831 c.c. e art.42 della Costituzione .....	29
1.5. Evoluzione del regime giuridico e finanziamento degli edifici di culto dalla Costituzione Repubblicana ai giorni nostri.....	35
CAPITOLO 2	
IL FINANZIAMENTO ALL'EDILIZIA DI CULTO .....	49
2.1. La legislazione regionale in materia di edilizia di culto .....	49
2.2. La Sentenza Corte Costituzionale n.195/1993 .....	56
2.3. La Sentenza Corte Costituzionale n. 346/2002 .....	64
2.4. Il ruolo delle amministrazioni locali tra discrezionalità e straripamento dei poteri ....	75
CAPITOLO 3	
L'ATTIVITA' DEGLI ENTI LOCALI E POSSIBILI PROSPETTIVE PER IL FUTURO..	86
3.1 Il finanziamento all'edilizia di culto in Emilia – Romagna: uno sguardo su Bologna e sui Comuni limitrofi .....	86
<i>Premessa: il diverso atteggiamento dei Comuni alla richiesta di informazioni, osservazioni sull'applicazione pratica della legge 241/90.....</i>	<i>88</i>
<i>Comune di Bologna.....</i>	<i>91</i>
<i>Comune di Zola Predosa .....</i>	<i>94</i>
<i>Comune di Castel Maggiore .....</i>	<i>95</i>
<i>Comune di Sasso Marconi .....</i>	<i>96</i>
<i>Comune di Calderara di Reno .....</i>	<i>96</i>
<i>Comune di Pianoro .....</i>	<i>97</i>
<i>Comune di Granarolo dell'Emilia .....</i>	<i>98</i>

<i>Comune di Anzola dell'Emilia</i> .....	99
<i>Comune di Casalecchio di Reno</i> .....	99
<i>Comune di Castenaso</i> .....	100
<i>Comune di San Lazzaro di Savena</i> .....	101
<i>Considerazioni globali</i> .....	102
3.2. Nuove confessioni ad esigenza di riforma della disciplina della costruzione degli edifici di culto .....	105
3.3. Una legge generale sulla libertà religiosa .....	118
3.4. Le fabbricerie: un antico strumento per dare risposte innovative a sfide attuali. ....	124
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	129
BIBLIOGRAFIA AUTORI.....	133
BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI NAZIONALI.....	139
BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI REGIONALI.....	143
BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI COMUNALI .....	147
BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI.....	151

## INTRODUZIONE

La materia dell'edilizia di culto e del suo finanziamento è un argomento di grande interesse ed attualità per il nostro paese. Andando ben oltre la sua natura settoriale questa tematica si innesta nel più complesso ambito della libertà religiosa che riveste, grazie all'articolo 19 della Costituzione, una rilevanza eminente.

La garanzia di un pieno esercizio della libertà religiosa tocca uno dei fondamentali diritti di ogni individuo, tanto che lo stesso enunciato della norma costituzionale non fa riferimento ai soli "cittadini", bensì all'universalità delle persone presenti sul territorio della Repubblica.

Questo dato risalta ancor di più alla luce della modificazione del tessuto sociale che, a seguito degli imponenti flussi migratori provenienti dalle parti più diverse del mondo, si è venuta a creare negli ultimi vent'anni. La trasformazione del nostro paese da luogo di emigrazione a luogo destinatario di emigrazione ha infatti permanentemente modificato il panorama confessionale presente nella società, che vedeva tradizionalmente la religione cattolica come pressoché l'unico culto professato. Ecco come la garanzia del diritto alla libertà religiosa, rimasto per oltre sessant'anni come un'enunciazione di principio, rappresenta oggi un problema attuale, se non una priorità.

Lo studio delle norme sull'edilizia di culto, alla luce di questo dato sociologico, può rappresentare un utile strumento, nonché una "cartina di tornasole" per valutare il trattamento riservato dallo Stato alle minoranze, nonché l'effettivo rispetto del principio di libertà religiosa.

In questo elaborato sarà quindi approfondita la materia del finanziamento pubblico con cui lo Stato e gli enti locali supportano l'edilizia di culto, cercando di verificare se la funzione alla quale mirano tali contributi sia effettivamente quella di garantire un regime di pluralismo confessionale e culturale, in corrispondenza all'enunciato costituzionale per cui "tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in pubblico o in privato il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume".

Si procederà quindi allo studio delle modalità con cui tale aiuto si sostanzia, in particolare sotto il profilo della parità di trattamento tra le diverse confessioni che ne facciano richiesta. È proprio a questo scopo che, mediante un'indagine sul territorio svolta nel Comune di Bologna e in quelli che costituiscono la cintura intorno ad esso, proveremo a trovare dei riscontri diretti circa il comportamento tenuto delle amministrazioni locali ed eventualmente ad evidenziarne gli aspetti problematici.

È proprio in rapporto agli enti locali, più vicini alle esigenze dei cittadini e quindi direttamente competenti a fornire risposte ai bisogni della popolazione, che pare utile verificare se il loro *modus operandi* risponda ai principi generali della disciplina in materia, o se piuttosto (anche a causa di condizioni economiche difficili) questi rimangono indifferenti, se non addirittura ostili, alle nuove comunità venute a stanziarsi sul loro territorio.

Per avere un quadro d'insieme della materia, certamente non esaustivo ma utile per delineare bene i contorni di questa tematica, sembra corretto iniziare ad offrire una panoramica introduttiva sul concetto di edificio di culto, sulla sua evoluzione terminologica che ha interessato anche il linguaggio giuridico, nonché sull'importanza di avere un luogo di culto per la popolazione autoctona, ma anche e soprattutto per i nuovi arrivati per i quali, trovandosi in un contesto inedito e sconosciuto, questo travalica la sua funzione prettamente culturale per diventare un centro di incontro e di scambio di una determinata comunità.

La trattazione continuerà tracciando una ricostruzione storica dell'evoluzione del regime giuridico degli edifici di culto in Italia e del loro finanziamento: verrà quindi analizzato un arco temporale che va dall'unità di Italia fino ad oggi, soffermandoci sul periodo liberale, su quello della dittatura fascista e sull'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Ci soffermeremo poi sulla crescente importanza in materia rivestita della legislazione regionale, analizzando l'evoluzione legislativa anche alla luce delle fondamentali pronunce della Corte Costituzionale, affrontando anche il tema della tendenza a ricorrere a strumenti quali le ordinanze libere o l'utilizzo dei poteri urbanistici da parte dei sindaci per amministrare questioni attinenti alla libertà religiosa, o semplicemente ai bisogni di minoranze etniche. Verranno poi riportati i dati acquisiti con la ricerca svolta nel Comune di Bologna e nei dieci Comuni limitrofi in tema di finanziamento all'edilizia di culto.

Verranno infine analizzate quelle che, alla luce delle opinioni dottrinali e delle proposte di legge in materia, sono considerate delle strade percorribili per una nuova disciplina per l'edilizia di culto, anche alla luce delle problematiche di natura fiscale e tributaria (come ad esempio la questione dell'Imposta Comunale sugli Immobili) sollevate tra l'altro in ambito comunitario.

L'elaborato si chiuderà riportando una proposta messa a punto dalla dottrina per cercare un luogo di incontro tra confessioni religiose ed autorità pubbliche, creando un sistema collaborativo tra lo Stato e il culto nella gestione degli edifici ad esso destinati. Si tratta di un riadattamento del risalente istituto delle fabbricerie: un antico strumento che potrebbe ancora offrire risposte innovative.

# CAPITOLO 1

## L'EDILIZIA DI CULTO

### 1.1. Il concetto di edificio di culto e sua evoluzione terminologica nel linguaggio giuridico

L'edificio di culto come è attualmente inteso non si è potuto sviluppare prima dell'Editto di Costantino del 313, anno in cui è stata concessa la libertà di culto ai cristiani<sup>1</sup>. Fino ad allora, anche a causa della condizione di clandestinità, i cristiani usavano riunirsi in edifici privati, le c.d. *domus ecclesiae*.

La *domus ecclesiae* divenne così il luogo fisico, la "casa" nella quale la *ecclesia*, intesa come comunità di credenti, si ritrovava: questa denominazione va a sostituire il termine *tempio*, in uso sia nel mondo pagano che in quello giudaico.

È significativo il fatto che il termine "chiesa" (dal greco *ecclesia*: assemblea) venisse usato indifferentemente sia per identificare la comunità, sia l'ambiente in cui questa si ritrovava.

“L'ambivalenza del termine non è dovuta alle strutture linguistiche o al caso di formazioni etimologiche, ma fa parte del discorso della Chiesa su se stessa. In un'omelia per la consacrazione di una chiesa, 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

---

<sup>1</sup> “Essendoci felicemente incontrati in Milano noi, Costantino Augusto e Licinio Augusto, per trattare i vari affari relativi al bene e alla sicurezza pubblica, tra le cose che più ci parvero di utilità generale, credemmo di dover innanzitutto regolare le questioni che concernono il culto della divinità, e concedemmo così, tanto i cristiani quanto a tutti gli altri, di seguire liberamente la religione più gradita, affinché la divinità che ha la sua sede nel cielo, qualunque essa sia, guardi con occhio benigno e propizio noi e chi è sotto la nostra autorità” (Editto di Costantino, 313 d.C. -traduzione libera).

dell'uomo non è dovuto al linguaggio simbolico del tempo, ma esprime un'intima associazione fra le strutture ecclesiali e lo spazio culturale”<sup>2</sup>

Con l'affermarsi del cristianesimo, infatti, si assiste ad un superamento dell'esclusività del tempio, concetto che, dall'avvento delle religioni monoteistiche, aveva rivestito un carattere di unicità.<sup>3</sup>

Questo non significa che con il cristianesimo l'idea di edificio di culto sia superata, ma sta ad indicare che se il culto non può fare a meno di un tempio, così come non può fare a meno di riti, tuttavia l'esigenza di segni esteriori e materiali, quali gli edifici di culto, è collegata alle esigenze proprie dell'uomo, non certo alla natura di Dio<sup>4</sup>.

In un'epoca più vicina alla nostra, con il sedimentarsi di una legislazione statale sulle chiese, si sono posti dei nuovi problemi anche sul terreno giuridico. Nei paesi cattolici lo Stato ha continuato ad essere subordinato per lunghi secoli al potere ecclesiastico; in quelli protestanti si è assistito ad un progressivo attenuarsi del diritto delle Chiese al quale si sostituiva quello del principe.

Ne è seguito, soprattutto nei paesi cattolici, la crescita dell'asse ecclesiastico e l'accumulo di immense proprietà da parte della Chiesa che, allorché lo Stato ha deciso di assumere su di sé gli interventi a carattere sociale relativi all'assistenza sanitaria, alla lotta alla mendicizia e al vagabondaggio e a un sistema pubblico di istruzione ha portato alla legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico, toccando anche quei patrimoni che in origine erano stati destinati alla manutenzione e costruzione di edifici di culto. Da ciò è derivato il problema delle chiese degli enti ecclesiastici soppressi che, rimaste in mano pubblica, oscillavano tra esigenze di mantenimento al culto pubblico e tentazioni di trasformazione ad uso secolare dell'edificio.

I mutamenti sociali hanno toccato anche l'antica terminologia: alla denominazione “*ecclesia*” si è andata sostituendosi quella di “*edificio di culto*”.

---

<sup>2</sup> Geremek B., voce *Chiesa*, in *Enciclopedia Einaudi*, II, Torino, 1977, p. 1112 e s.

<sup>3</sup> Nella prospettiva di una religione monoteistica il tempio non poteva essere che uno solo: è proprio nel fatto che nel cristianesimo si superi il riferimento esclusivo ad un tempio che possiamo trovare la ragione del moltiplicarsi delle chiese.

<sup>4</sup> Dalla Torre G., *Dalle "chiese" agli "edifici di culto"*, in Persano D., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, 1998, pag. 4.



Questo mutamento terminologico è figlio della moderna società pluralista, che comporta la necessità di adeguare la terminologia giuridica a fattispecie diverse e diversamente nominate nei lessici delle singole confessioni religiose<sup>5</sup>.

Nel linguaggio giuridico della nostra società secolarizzata, nella quale si è persa la coincidenza tra comunità civile e comunità ecclesiale che si riunisce nell'edificio sacro, l'edificio di culto diventa il luogo nel quale una porzione di cittadini esercita il proprio diritto alla libertà religiosa.

Questa impostazione trova conferma nel dettato della Carta Fondamentale che, con l'articolo 19, nell'enunciare il diritto di ogni uomo a "professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto", riconosce la libertà religiosa a quanti, cittadini o stranieri, risiedono sul territorio nazionale<sup>6</sup>.

È evidente come nell'enunciazione del diritto di professare liberamente, in privato o in pubblico, la propria fede, cioè manifestare il proprio credo religioso senza condizionamenti anche attraverso la partecipazione alle funzioni sacre, sia insito il riconoscimento del diritto di disporre di spazi idonei a svolgere tale attività. È quindi nel dettato costituzionale che trovano la loro *ratio* previsioni come quelle contenute nella l.10/1977, che affida agli enti locali il compito di prevedere, nei piani regolatori, aree destinate alla costruzione di edifici di culto e ne agevola il finanziamento per la costruzione.

Ancora, dalla lettura della Carta fondamentale si capisce come, nell'ordinamento italiano, il diritto di disporre di edifici di culto sia indipendente dall'aver stipulato un'intesa con lo Stato, come confermato dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 195/93 e n. 346/2002 che hanno censurato le leggi regionali di Abruzzo e Lombardia che, come vedremo destinavano i contributi per l'edilizia di culto a favore delle sole confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato fossero disciplinati ai sensi dell'art. 8, 3° comma Cost.

---

<sup>5</sup> Dalla Torre G., *op. cit.*, pag. 6.

<sup>6</sup> Al contrario il Regno d'Italia si qualificava come Stato confessionale, riconoscendo come unica religione quella cattolica e tollerando gli altri culti: tale principio è stato confermato con i Patti Lateranensi ed è venuto meno formalmente solo con il nuovo Concordato del 1984, che ha affermato l'uguale libertà di tutte le confessioni religiose, in linea con i principi espressi dalla Costituzione.

In tal modo il diritto di disporre di un luogo per celebrare il culto si afferma come proprio della persona umana, diritto del singolo prima che della confessione la quale, chiedendo di poterne disporre, si fa portatrice delle istanze individuali di celebrare il culto, prima che del bisogno /richiesta da parte della confessione, la quale agisce in questo caso da ente esponenziale dei fedeli, facendosi carico dei loro bisogni di avere la disponibilità di locali idonei a esercitare il culto.

## **1.2. L'importanza di avere un luogo di culto: centro di incontro e di scambio della comunità, elemento identitario del territorio collegato alle nascite, ai matrimoni e alla morte**

Molte e complesse sono le ragioni del legame tra potere politico e papato in Italia. Quel che è certo è che esso ha contribuito a dare un carattere di stabilità e di permanenza all'appartenenza religiosa della popolazione, che non ha risentito minimamente della Riforma. Questa situazione ha dato i primi segnali di mutamento solamente a partire dalla fine del 1800 sotto la spinta della prima emigrazione di ritorno quando coloro che avevano conosciuto il protestantesimo all'estero cominciarono a rientrare in Italia, allargando a tutto il paese l'esperienza maturata nei ristretti e angusti spazi delle valli piemontesi.

Un'altra fase di trasformazione radicale della composizione religiosa del paese si è avuta con l'emigrazione in Italia nell'ultimo ventennio del 1900 quando questa è passata da paese d'emigrazione a paese d'immigrazione<sup>7</sup>. In una prima fase questa migrazione presentava una peculiarità rispetto a quella dei paesi del Nord Europa: si trattava di un'immigrazione prevalentemente maschile, a carattere economico, diversa da quella di molti altri paesi europei in cui la donna era tendenzialmente al seguito del coniuge<sup>8</sup>. A partire dagli anni 90, grazie soprattutto all'immigrazione di massa dai paesi dell'Est, i fenomeni migratori nel nostro paese assumono proporzioni inedite; i migranti vengono per restare ponendo una serie di interrogativi anche di ordine culturale ed identitario.

Da una parte ogni emigrante, giunto in un nuovo contesto, deve affrontare un delicato riadattamento identitario: può irrigidirsi in un'ottica di mantenimento delle proprie tradizioni che gli consenta di avere dei punti di riferimento in un ambiente nuovo e incomprensibile, oppure abbracciare in toto il modello culturale "occidentale" del paese di "accoglienza". Per scelta o per necessità, la maggior parte di loro troveranno una terza via negli infiniti punti intermedi, in una sorta di "identità

---

<sup>7</sup> Cimbalo G., *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*. In *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it), novembre 2010.

<sup>8</sup> In questi anni nell'immaginario collettivo italiano l'immigrato-tipo è uomo, musulmano, nero, lavoratore dipendente, magari irregolare.

fluida"<sup>9</sup>, un'identità plasmabile, frutto di una continua negoziazione fra la propria cultura tradizionale e la nuova<sup>10</sup>.

Ma ad essere messa fortemente in crisi non è solo l'identità di chi viene ospitato, infatti la rapidità e la consistenza numerica dei fenomeni migratori registrati negli ultimi trent'anni hanno spinto la popolazione autoctona ad assumere comportamenti difensivi che, nella riscoperta del territorio, delle sue tradizioni nonché dell'appartenenza religiosa, hanno ritrovato quell'insieme di valori, assopiti dalla secolarizzazione, con cui cercare di rendersi impermeabili al cambiamento e evitare le contaminazioni<sup>11</sup>.

È evidente come in questa situazione di conflittualità lo stesso concetto di edificio di culto assuma un significato che va al di là della sua funzione religiosa, in quanto si tratta di un elemento fortemente identitario nel territorio ed intorno al quale, con le varie ricorrenze, feste, riti, si concentrano molte attività, anche civili, parte fondamentale della vita di una comunità.

Quando si parla di immigrati si tende a dimenticare che queste persone non solo arrivano, ma partono anche e ad essi vengono a mancare in poche ore persone amate, rapporti sociali, luoghi, odori, sapori, valori, cultura e lingua. Accade così che l'edificio di culto edificato nel loro nuovo paese, vada ben oltre la sua funzione naturale, diventi un luogo di aggregazione delle comunità migranti intorno al quale si sviluppano anche attività commerciali e di scambio, si incrementa l'uso del cibo tradizionale, in un ambiente rituale che ne rafforza la funzione identitaria; si crea

---

<sup>9</sup> Cantoro F., *Problemi e risorse delle migranti.*, in "Migrantes e cittadinanza" - Mappe, Roma, editoriale eco, 2006, pag. 47.

<sup>10</sup> La prima conseguenza dell'emigrazione è che la persona passa da un luogo in cui possedeva un'identità sociale, una storia, legami affettivi solidi, a un altro in cui svanisce totalmente, un luogo in cui diventa improvvisamente "nessuno". L'emigrazione è un evento con implicazioni psicologiche di grande importanza che comporta sempre una crisi di identità, come racconta Abla Farhoud: "*emigrare, andarsene, lasciarsi dietro le spalle quello che verrà presto chiamato il mio sole, la mia acqua, i miei frutti, le mie piante, i miei alberi, il mio paese. Quando si vive nel proprio paese natale non si dice il mio sole, si dice il sole, ed è già tanto parlarne, visto che è lì e c'è sempre stato; non si dice il mio paese perché ci si abita[...]*". Spinelli E., *Immigrazione e servizio sociale*, Torino, Carocci editore, 2005, pag. 28 - 29.

<sup>11</sup> Il tema della sicurezza, il fantasma dell'invasione e la paura della diversità è stata inoltre fomentata dall'ambiguità e dalla malafede di tanti soggetti politici che hanno consentito che si sviluppasse un razzismo che gli studiosi chiamano differenzialista (siamo diversi e perciò incompatibili, idea che sottende la nostra superiorità, si pensi alla violenta campagna portata avanti da Oriana Fallaci).

cioè quella funzione laica del culto che costituisce lo spazio vitale per il radicamento del culto sul territorio<sup>12</sup>.

La c.d. "sindrome dell'assedio" ossia la paura diffusa soprattutto dei mass media che il paese sarebbe stato invaso da persone del Terzo mondo o dei paesi dell'Est ha rafforzato atteggiamenti difensivi e intolleranti. La disinformazione che ha accompagnato per lunghi periodi il fenomeno immigratorio ha permesso che si consolidasse un'immagine stereotipata degli immigrati, favorendo il radicarsi di razzismo e forme di discriminazione (per il lavoro, per la salute, per l'accesso ai servizi sociali così come per l'ottenimento di aree ed edifici dedicati all'esercizio del proprio culto).

La distinzione fra diritti dei "nazionali" e diritti degli "stranieri", è la madre di tutte le discriminazioni: a preoccupare maggiormente è il fatto che la disparità di trattamento possa apparire ovvia, in quanto questa può essere la premessa al razzismo<sup>13</sup>. Se immigrati e minoranze religiose (concetti spesso ma non necessariamente sovrapponibili) non vengono riconosciuti membri legittimi e di pieno valore della società e se ciò li porta a essere colpiti in maniera spropositata da forti svantaggi economici e sociali, allora ciò può facilmente portare a spingere gli stranieri nel ruolo di capro espiatorio, additandoli come causa e non vittime e facendoli diventare infine bersagli di risentimenti e aggressioni<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Cimbalo G., *op.cit.*, pag 19.

<sup>13</sup> Come afferma la storica Anna Risi Doria: "quando nel 1938 tutti i bambini e i ragazzi ebrei italiani vennero dall'oggi al domani cacciati dalle scuole, non ci fu una reazione in Italia. E questo accadde non perché fossero tutti antisemiti, ma perché gli stereotipi facevano apparire ovvio che agli ebrei potesse succedere qualunque cosa". Spinelli E., *op.cit.*, pag.145

<sup>14</sup> Si ricordano gli attentati alle moschee di Segrate (6 agosto 2007 e 9 aprile 2008), di Abbiategrasso (19 luglio, 10 agosto e 24 ottobre 2007), di Brescia (16 agosto 2007), all'associazione Islamic Relief di Milano (13 aprile 2007), al centro islamico di via Quaranta a Milano (3 febbraio 2008 e 9 aprile 2008).

A queste azioni illegali si affiancano poi degli episodi di violente provocazioni politiche, come la minaccia di un noto esponente di partito di istituire un maiale-day contro l'Islam o come la proposta, in relazione al progetto di realizzazione di una nuova moschea nel Comune di Bologna, di una passeggiata con un maiale, come già fatto a Lodi, nell'intenzione di far considerare il terreno infetto e non più utilizzabile per edificarvi una moschea.

In particolare, dopo la strage delle torri gemelle nel 2001 molti partiti politici in Europa hanno abbracciato una politica di tipo differenzialista, che ha visto nell'attacco ai centri islamici il proprio centro di convergenza<sup>15</sup>.

Il declino del razzismo biologico, indotto dalla dimostrazione della sua mancanza di basi scientifiche, ha lasciato il posto alle moderne varianti del "razzismo istituzionale" e "culturale"<sup>16</sup>.

Da una parte le culture, come ad esempio quella musulmana, africana, o occidentale, vengono percepite come qualcosa di immutabile, che si sono trasmesse attraverso i secoli e che devono essere tutelate, ciò comporta l'accettazione di politiche e pratiche istituzionali dagli esiti discriminatori: procedure burocratiche e amministrative producono ineguaglianze razziali.

Queste forme di discriminazioni, che si realizzano con procedure istituzionalizzate e apparentemente neutre (si pensi all'elaborazione da parte degli enti locali di concetti quali "arredo e decoro urbano" per dare fondamento giuridico e motivazione al rigetto delle domande di costruzione di nuovi e diversi edifici di culto), vengono usate come comodo escamotage per mantenere in condizioni di subalternità gli appartenenti ai gruppi minoritari.

Come vedremo nel secondo capitolo della trattazione a proposito dello straripamento del potere delle amministrazioni locali, dei possibili ostacoli all'esercizio della libertà religiosa nel nostro paese possono derivare proprio da un utilizzo strumentale ed ideologicamente orientato dei poteri urbanistici, andando a compromettere non solo i diritti delle popolazioni migranti, ma di qualsiasi cittadino che professi un culto di minoranza. Una piena tutela del diritto di libertà religiosa richiede che sia garantito a ciascuno l'esercizio delle pratiche rituali che il proprio culto richiede.

L'edificio di culto, che consente l'esercizio dei riti, diventa necessariamente un luogo di aggregazione della comunità, all'interno del quale i suoi membri si ritrovano per celebrare gli avvenimenti più importanti della vita delle famiglie, in particolare la nascita, il matrimonio e la morte. Anche questi avvenimenti, con i riti che li

---

<sup>15</sup> Colaianni N., *come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, in "Odir", consultabile all'indirizzo [http://www.olir.it/areetematiche/73/documents/Colaianni\\_edificidiculto.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/73/documents/Colaianni_edificidiculto.pdf) internet

<sup>16</sup> Spinelli E., *op.cit.*, pag.145.

accompagnano, si differenziano fortemente e definiscono l'identità di culture ed etnie. Ad esempio, nel matrimonio, a differenziarsi è non solo e non tanto la cerimonia o il rito religioso, quanto ciò che lo precede, il livello di libertà della volontà dei coniugi, anche con riferimento alla scelta di un partner non appartenente alla propria etnia e religione.

E' soprattutto con riferimento alle pratiche di tumulazione che si pongono le maggiori richieste di intervento da parte delle varie culture alle amministrazioni locali, questo perché il rispetto dei principi tradizionali o religiosi di una determinata cultura richiede la predisposizione di apposite strutture e di spazi riservati alla sepoltura.

Così accade, ad esempio, per la sepoltura islamica. Quella universalmente praticata prevede il lavaggio della salma appena dopo la morte e, se possibile, l'interramento in giornata: quella che probabilmente fu una norma igienica nei climi caldi è diventata una pratica di tradizione. Il defunto poi deve essere rigorosamente sepolto sotto terra (tombe di famiglia e colombaie sopra il livello del suolo sono vietate per i musulmani) e la testa va rivolta verso la Mecca. La cremazione, poi, è solitamente proibita.

Anche queste sono esigenze di cui devono necessariamente farsi carico le amministrazioni locali che, in mancanza di una normativa organica<sup>17</sup>, hanno un enorme potere discrezionale, come dimostrato dall'antitetico approccio a questi problemi adottato, ad esempio, dai comuni di Ragusa e di Treviso.

Il sindaco di Ragusa, interrogato sull'opportunità di riservare uno spazio del cimitero comunale per le sepolture dei musulmani residenti in quel territorio, affermò

---

<sup>17</sup> In materia proliferano le legislazioni speciali di derivazione pattizia, cosa che comporta una territorializzazione dei diritti di libertà religiosa.

In controtendenza rispetto a questo indirizzo pare porsi la recentissima intesa tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni (approvata nel luglio 2012) la quale, all'art.25, detta una specifica disciplina secondo cui "*i piani regolatori cimiteriali devono prevedere, su richiesta della chiesa, reparti speciali per la sepoltura dei suoi fedeli defunti, costituiti mediante concessione di un'area adeguata del cimitero in conformità delle leggi vigenti. Le sepolture nei cimiteri della chiesa e nei reparti speciali dei cimiteri comunali sono perpetue, in conformità con i diritti e la tradizione della Chiesa medesima. [...]*".

L'intesa tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed esarcato per l'Europa meridionale (approvata anch'essa a luglio 2012), al co.5 dell'art.11 stabilisce che "*ove possibile, possono essere previste nei cimiteri aree riservate ai sensi della vigente normativa*".

come il consentirlo si trattasse di "un segno di civiltà ed integrazione; la nostra è ormai una comunità multi-etnica ed abbiamo pertanto ritenuto giusto intervenire in un'area, da anni abbandonata, per offrire ai nostri fratelli musulmani una degna sepoltura... Nella nostra terra c'è spazio per chi vuole integrarsi, a condizione però che si rispettano le regole della civile convivenza".

Di tutt'altro tenore la risposta data alla medesima domanda dal sindaco di Treviso, secondo cui l'esigenza prioritaria era che lo spazio cimiteriale per i musulmani fosse separato da quello consacrato per l'inumazione dei cristiani<sup>18</sup>. Occorreva a tutti i costi evitare che le cerimonie funebri dei cristiani fossero "contaminate" dal passaggio eventuale attraverso un terreno non consacrato.

In conclusione risulta evidente come i problemi della libertà religiosa spesso vengono uniti e confusi con i problemi dell'immigrazione, dell'ordine pubblico, del confronto e del rapporto con usi e costumi diversi da quelli tradizionali: questo collegamento ha le sue ripercussioni più immediate e profonde proprio nell'edificio di culto, in quanto elemento di identità nel territorio che, oltre la sua funzione religiosa, rappresenta valori civili, presentandosi di volta in volta come luogo utilizzato dalla comunità per ritrovarsi, come complesso monumentale in grado di ospitare opere d'arte o esprimere una scelta architettonica con la funzione di mostrare il potere della comunità di rappresentare se stessa, la propria ricchezza, la propria forza<sup>19</sup>.

Luogo di culto come centro di aggregazione sociale, dove una comunità si ritrova intorno al focolare della propria identità. È proprio questo il motivo che spinge le diverse comunità ad aspirare alla realizzazione di un luogo di culto, anche a costo di accettare delle sistemazioni precarie, adibendovi edifici che sono stati realizzati per altri scopi, cosa che presta il fianco ad un eventuale strumentalizzazione delle attività di controllo di conformità urbanistica degli immobili da parte degli enti locali, ma che testimonia l'urgenza e il bisogno di luoghi di incontro di queste comunità.

---

<sup>18</sup> Cimbalo G., *op.cit.*, pag. 14.

<sup>19</sup> Cimbalo G., *Fabbricerie, gestione degli edifici di culto costruiti con il contributo pubblico e competenze regionali sui beni culturali ecclesiastici*, in Alonso Perez J.I., *le fabbriche di Diritto, cultura, religione*, Bologna, Bononia University Press, 2007, pag 81-82.



La mancata predisposizione di strumenti istituzionali per risolvere i problemi di convivenza, che conformemente al dettato costituzionale garantiscano ai singoli ed ai gruppi di avere dei propri luoghi di aggregazione sul territorio, rischia di portare la società italiana ad una situazione di "balcanizzazione" nella quale, analogamente a quanto avvenuto nell'Est Europa nel passato recente, la composizione dei conflitti etnico-religiosi sarà sempre più difficilmente gestibile<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Cimbalo G., *op.cit.*, pag. 20.

### **1. 3. Il regime giuridico degli edifici di culto dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana**

Con l'emanazione dello Statuto Albertino nel 1848 assume una importanza centrale la questione della separazione delle nuove istituzioni giuridiche dall'influenza ecclesiastica: lo Stato italiano per darsi una propria identità dovette dare l'avvio ad un processo di autoriforma in senso laico del proprio ordinamento, superando il regime di "confusione dei poteri", civile e religioso, che lo aveva caratterizzato fino a quel momento.

L'atteggiamento della "destra liberale" nei confronti del sentimento religioso dei singoli cittadini non fu di ostilità né tantomeno connotato da antireligiosità, quanto piuttosto ispirato al principio d'indifferenza.

"Occorre precisare, però, che le istituzioni civili non furono affatto indifferenti al fenomeno religioso come bisogno umano riferito ai singoli cittadini; esse furono indifferenti al contenuto concreto delle singole fedi, pur conservando una ispirazione cristiana nelle scelte di valore, in conformità al patrimonio storico della nostra cultura"<sup>21</sup>. L'orientamento del legislatore di quegli anni andò nella direzione di relegare le manifestazioni del sentimento religioso, peraltro viste positivamente, nella sfera privata del cittadino, cosicché lo Stato potesse ridurre al minimo possibile il suo condizionamento su di essa. La stessa qualificazione giuridica della Chiesa-istituzione si collocava talvolta fra le associazioni private e talaltra fra enti di natura pubblicistica.

Tra le fonti normative fondamentali in materia di edilizia di culto occorre annoverare anzitutto l'articolo 237 della legge 20 marzo 1865 n. 2248, a norma del quale "*... fino a quando non sia approvata la legge che regoli le spese di culto, sono obbligatorie per i comuni quelle per la conservazione degli edifici serventi al culto pubblico, nel caso di insufficienza di altri mezzi per provvedervi*".

Parallelamente alla legislazione eversiva (legge n.3036/66 di soppressione degli Ordini e delle Corporazioni religiose e la legge n.3848/67 per la liquidazione dell'Asse ecclesiastico) si andò consolidando la concezione dell'esercizio del culto

---

<sup>21</sup> Tozzi V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, 1990, pag.30.

come attività d'interesse collettivo da assicurare alla cittadinanza, anche a spese dell'erario pubblico.

Tale indirizzo in realtà risale alla legislazione napoleonica, quando la necessità dello Stato d'incamerare i beni ecclesiastici per finanziare l'espansione delle sue attività e sottrarre le proprietà ecclesiastiche alla manomorta, lasciò le chiese e le loro pertinenze prive di larga parte di quei patrimoni accumulati nei secoli che servivano al sostentamento dell'edificio di culto<sup>22</sup>. Se gli ospedali dovevano curare i malati e gli ospizi e i ricoveri per i poveri offrire rifugio ai più deboli gli edifici di culto dovevano permettere di nutrire le anime cosicché gli uomini e le donne potessero pregare il loro Dio. Si affermò quindi la tendenza a considerare le spese per il culto e il culto stesso come parte di un servizio alle popolazioni<sup>23</sup>. Questo indirizzo era

---

<sup>22</sup> Tra i curiosi sistemi di finanziamento adottati nel corso dei secoli dalle confessioni religiose, possiamo ricordare la pratica medievale di far sorgere i santuari intorno ad una reliquia.

I santuari che ospitavano le reliquie più venerate erano importanti mete di pellegrinaggio, e permettevano che si sviluppasse un cospicuo giro d'affari intorno al turismo religioso. C'è da dire che accanto alle reliquie ritenute autentiche ve ne furono moltissime sicuramente false. Già nel IV secolo Cirillo di Gerusalemme osservava che il mondo era pieno di frammenti della croce. Mille anni dopo Erasmo da Rotterdam ironizzava sul fatto che con tutto quel legno e quei chiodi conservati e venerati nei santuari di mezza Europa si sarebbe potuta costruire una nave.

Questa pratica non è da ascrivere esclusivamente ai cattolici: ad esempio le impronte che la tradizione islamica attribuisce al profeta Maometto sono numerose. La più celebre è quella conservata a Gerusalemme nella Cupola della Roccia.

Altre sono conservate a Tā'if, in Arabia Saudita sul monte Abū Zubaydah, una al Cairo nel mausoleo di Qā'itBay, una a Tanta, nel delta egiziano, custodita all'interno del mausoleo del sufi Aḥmad al-Badawī e una nella Masjid al-Aqdām a sud di Damasco.

Due impronte sono custodite nel palazzo Topkapi a Istanbul, assieme ad un gran numero di reliquie attribuite al Profeta. Numerose impronte del Profeta sono segnalate infine nel subcontinente indiano. Patrizi L., *impronte, ritratti e reliquie dei profeti nell'Islam*, in *Sacre impronte e oggetti "non fatti da mano d'uomo" nelle religioni*, Torino, edizioni dell'Orso Alessandria, 2010, pag 87.

<sup>23</sup> Il finanziamento pubblico dei culti ha un'origine comune in tutti i paesi europei, ravvisabile nella necessità di calmierare gli effetti della legislazione napoleonica con la quale lo Stato aveva incamerato i beni ecclesiastici. Tra gli esempi più coerenti merita di essere ricordata la legislazione belga, che con la Costituzione del 1831 ha sancito il diritto al pagamento di trattamenti e pensioni per i ministri di culto, instaurando un regime di "mutua indipendenza" nel quale lo Stato, guardando con favore il fenomeno religioso in quanto d'ausilio allo sviluppo della convivenza civile, garantisce ai culti non solo libertà, ma anche aiuto e protezione. E' stato così stabilito un rapporto proporzionale tra il numero dei ministri di culto dei quali lo Stato si è accollato l'onere e quello dei fedeli appartenenti a una data confessione, calcolato sulla base delle segnalazioni operate dai culti stessi (il numero dei ministri assegnato alla Chiesa cattolica era determinato con un criterio diverso, sul presupposto che tale confessione fosse maggioritaria nella popolazione). Grande pregio della

presente in Italia almeno da 10 anni, a partire dall'emanazione della L.878 del 29 maggio 1855.

Con essa da una parte vennero sopresse le casse degli ordini religiosi non attinenti alla predicazione, all'educazione e all'assistenza degli infermi, dall'altra si stabilì che "quando le chiese dei conventi e delle collegiate od altre, annesse ai benefici 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 adempiersi le pie fondazioni, sarà provveduto a spese della Cassa ecclesiastica all'uffiziatura di dette chiese ed all'adempimento delle donazioni suddette"<sup>24</sup>.

Oltre a prevedere svariate forme di sovvenzioni economiche e di favori fiscali il legislatore italiano volle altresì preservare la necessità di conservare al culto quegli edifici appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi.

Così, la L. 7 luglio 1866, n. 3036, nell'estendere a livello nazionale la soppressione delle corporazioni religiose e degli altri enti ecclesiastici e la conseguente devoluzione dei loro beni al demanio, vi escluse "*gli edificii ad uso di culto che si conserveranno a questa destinazione, coi quadri, statue, mobili ed arredi sacri che vi si trovano, ... gli episcopii, i fabbricati dei seminari...*"<sup>25</sup>.

Con tale norma lo Stato volle garantire la destinazione degli edifici adibiti al culto in quanto luogo naturale per una adeguata realizzazione dei fedeli, e quindi a tutela degli interessi e dei bisogni religiosi di questi<sup>26</sup>. I fabbricati destinati all'esercizio dei culti ammessi nello Stato furono esentati dall'imposta fondiaria<sup>27</sup>, ciò non in considerazione del carattere sacro di questi edifici, ma della loro destinazione

---

legislazione belga è stato infine quello tenere in alta considerazione il principio di non discriminazione, cosa che ha permesso allo Stato di instaurare relazioni con associazioni filosofiche non confessionali, tutelando in questo modo anche la libertà di religione "negativa". Accade così, ad esempio, che i delegati delle organizzazioni riconosciute che offrono un'assistenza morale secondo una concezione filosofica non confessionale abbiano diritto ad una retribuzione a carico dell'erario pubblico, così come non vi sono motivi ostativi ad un insegnamento di morale laica non confessionale a spese dello Stato nella scuola pubblica. Cimbalo G., *L'appartenenza religiosa e credenze "filosofiche" nella revisione costituzionale del sistema di finanziamento dei culti in Belgio*, in *quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1995, fasc.1, pag. 133- 147.

<sup>24</sup>Art.24 della L.878 del 29 maggio 1855.

<sup>25</sup> Art.18 della l. 3036 del 7 luglio 1866.

<sup>26</sup> Mauro T., *L'evoluzione della normativa sull'edilizia di culto*, in Minelli C., *L'edilizia di culto, profili giuridici*, Milano, 1995, pag. 20.

<sup>27</sup> Art.10 della L. 14 luglio 1864, n. 1831.

ad uso della collettività. Similmente, con la L. del 15 agosto 1867, n. 3848, l'esercizio della cura delle anime fu considerato un requisito sufficiente per esentare gli enti ecclesiastici dalla soppressione (art.1).

In questo modo l'autorità civile trattava il servizio di culto alla stessa stregua della cura degli infermi, dell'istruzione e di ogni altra attività che rispondesse a dei bisogni di natura collettiva. Queste previsioni a tutela degli edifici di culto interessavano esclusivamente quegli immobili di proprietà di quegli enti ecclesiastici destinati alla soppressione (e i cui patrimoni sarebbero stati devoluti al demanio); quindi trovarono la loro occasione nelle leggi eversive.

E' interessante esaminare il dibattito di quegli anni circa la compatibilità tra le leggi di eversione e le tutele alla proprietà previste dall'art.29 dello Statuto Albertino. In particolare il principio statutario di tutela della proprietà non si ritenne violato in quanto i beni ecclesiastici (così come quelli di tutte le persone giuridiche) erano considerati una pubblica dotazione, distinta ma non separata dall'asse pubblico, in quanto destinati ad una pubblica utilità<sup>28</sup>. Secondo altri i veri proprietari dei beni dell'asse ecclesiastico erano da considerarsi i fedeli stessi, in quanto destinatari dei servizi da essi erogati<sup>29</sup>.

In conclusione si osserva come tutta la politica cavouriana in materia di libertà religiosa si imperniò sul concetto di libertà individuale, dal quale, solo di riflesso, si ricava anche la libertà della Chiesa.

L'attività legislativa del successivo governo della sinistra liberale ebbe una minore portata riformatrice, improntando tale fase nel segno del consolidamento ed integrazione della legislazione precedente. L'elemento di portata più innovativa di tale periodo storico è riscontrabile nell'omissione, nella legge n. 5784 del 1870, della previsione<sup>30</sup> per cui lo Stato aveva il potere discrezionale di stabilire quali edifici dovessero rimanere destinati al culto, per cui tale previsione fu ritenuta tacitamente abrogata.

---

<sup>28</sup> Jemolo A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, Bologna, 1974, cit., p.55.

<sup>29</sup> Controprogetto Ricasoli, preparatorio della legge n.3036 del 1866.

<sup>30</sup> Presente invece sia nell'articolo 18 della legge n. 3036 del 1866, che nell'articolo 1, ultimo comma, della legge n. 3848 del 1867.

In definitiva, riepilogando le maggiori innovazioni e gli aspetti salienti della “fase liberale” appare centrale il processo di separazione delle istituzioni civili da quelle della Chiesa. Sullo stesso solco, anche la legislazione in materia di edilizia di culto accordò delle garanzie e agevolazioni al servizio religioso offerto alla popolazione mediante norme dirette alla tutela di determinati beni ad esso destinati, rimanendo estraneo al loro ambito di applicazione la libertà della Chiesa-istituzione.

La competenza statale in materia religiosa venne affermata solo in funzione della soddisfazione dei bisogni dei cittadini intesi come individui, non come comunità di fedeli: tale atteggiamento venne definito dalla dottrina come “privatizzazione del fenomeno religioso”<sup>31</sup>.

Spostando l’analisi sulla nuova fase istituzionale che va dall’avvento del fascismo alla Costituzione del 1948 (periodo della dittatura fascista) notiamo, nonostante l’avvenuta conciliazione fra Stato e Chiesa, l’assenza di punti di discontinuità radicale con la politica legislativa precedente. L’eversione, considerata un fenomeno concluso e pienamente attuato, non fu mai messa in discussione, neanche dalle forze cattoliche, che tutt’al più esercitarono la loro influenza per ottenere maggiori favori e tutele di quante ne offrì la legislazione liberale<sup>32</sup>.

La dottrina cercò di estendere progressivamente a tutti gli edifici di culto, anche a quelli di proprietà dei privati, quei vincoli che il legislatore aveva posto per i beni destinati al culto provenienti dall’eversione dell’asse ecclesiastico: la destinazione di questi edifici faceva di essi un “bene pubblico” oggetto di un’autonoma tutela.

Dato che la facoltà dei pubblici poteri di decidere sul mantenimento o meno della destinazione degli edifici di culto oggetto delle leggi eversive era caduto progressivamente in desuetudine, andò affermandosi il principio della loro immutabilità, in quanto nel provvedimento canonico che qualifica la destinazione di un determinato bene non si fa distinzione tra edifici di culto di proprietà pubblica o privata. In parallelo con il consolidarsi del fenomeno della c.d. “amministrazione per enti”, volta al decentramento delle funzioni pubbliche in capo ad enti pubblici istituiti

---

<sup>31</sup> Tozzi V., *op.cit.*, pag. 54.

<sup>32</sup> In particolare puntavano al riconoscimento dell’efficacia civile a talune attività della Chiesa.

per legge, si pose il problema di stabilire quale fosse la natura giuridica degli enti ecclesiastici risparmiati dalle leggi eversive. Nei confronti di questi, in ragione di una loro asserita utilità sociale, nonché di un “interesse dello Stato al normale funzionamento dell’attività della Chiesa”<sup>33</sup>, il presupposto per il riconoscimento della personalità giuridica era *in re ipsa* nella stessa attività di culto, la quale promanava direttamente dall’organizzazione della confessione: in questo modo, superando di fatto il regime di diritto comune, si accreditava una qualificazione pubblicistica della Chiesa anche nella sfera civile.<sup>34</sup>

Il processo di riavvicinamento e di conciliazione tra Stato e Chiesa, nonché il ritorno alla bilateralità nella regolazione dei loro rapporti, raggiunse il suo apice nel 1929, con la stipula del Concordato. Con esso venne abolita la legge delle Guarentigie del 1871 e si riconobbe alla Chiesa il potere di erigere nuovi enti ecclesiastici o associazioni religiose secondo il diritto canonico, salvo il loro riconoscimento agli effetti civili da parte dalle autorità civili. Con questa previsione lo Stato perde il potere di decidere quali strutture ecclesiastiche debbano vivere o meno, in quanto l’ordinamento civile è disponibile a riconoscere gli enti che nascono nell’ordinamento canonico senza limiti o preclusioni di principio<sup>35</sup>. Venne confermato il principio di matrice liberale per cui sono considerati enti ecclesiastici quegli enti che hanno fine di religione o di culto, mentre “gli istituti ecclesiastici civilmente riconosciuti, in quanto esercitano attività di carattere educativo, assistenziale o, comunque, di interesse sociale a favore di laici, sono sottoposti alle leggi civili concernenti tale attività”<sup>36</sup>.

Ciò nonostante, con il passare del tempo, il fine di religione o di culto perse la sua essenzialità per l’identificazione dell’ente ecclesiastico, in quanto venne considerato insito nell’organizzazione della Chiesa<sup>37</sup>.

I poteri della Chiesa in materia ecclesiastica vennero riconosciuti nel foro civile, facendo così arretrare la competenza statale sulla stessa materia. Nel solco del

---

<sup>33</sup> Jemolo A.C., *Esiste un diritto dei fedeli al sacramento?*, Riv.dir.pubb., n.7, II, 1915, p.138, oggi in Tozzi V., *op.cit.*, pag. 64.

<sup>34</sup> Tozzi V., *op.cit.*, pag. 64.

<sup>35</sup> Cardia C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il mulino, 1999, pag.320-321.

<sup>36</sup> Art.5 L.848/1929.

<sup>37</sup> Cardia C., *op.cit.*, pag. 322.

processo di “corporativizzazione” avviato dal regime, nel quale tutte le istanze sociali trovavano un filtro e un mediatore nelle corporazioni o nel PNF, anche la Chiesa assunse un carattere pubblicistico che permetteva al potere civile di delegarle quanto necessario alla soddisfazione del bisogno religioso dei singoli.

Così, mentre nella fase liberale le disposizioni in materia di edifici di culto tendevano a limitare l'intervento pubblico su questi beni, favorendone una immediata utilità ai fruitori finali che solo indirettamente interessava l'organizzazione confessionale, nel ventennio successivo l'attenzione si spostò dai diretti fruitori dei servizi religiosi alla Chiesa-istituzione, vera interlocutrice diretta dei pubblici poteri<sup>38</sup>.

Per quanto riguarda nello specifico la condizione giuridica degli edifici di culto, con gli artt. 9 e 10<sup>39</sup> del Concordato quelli “aperti al culto”,

---

<sup>38</sup> Tozzi V., *op. cit.*, pag. 124.

<sup>39</sup> Occorre sempre tenere a mente che l'importanza del Concordato fu, tra le altre cose, quella di chiudere la c.d. questione romana, che ebbe il suo culmine nel 1870 con la presa di Roma, ma che chiamava in causa il complesso tema delle relazioni tra Chiesa cattolica e Regno d'Italia. Quest'ultimo, già con le leggi eversive del 1866 e 1867, aveva devoluto al demanio il patrimonio di quegli enti ecclesiastici soppressi in quanto ritenuti non necessari al soddisfacimento dei bisogni religiosi della popolazione.

Risulta quindi evidente come delle norme quali gli articoli 9 e 10 del Concordato (riportati di seguito), che esentavano gli edifici di culto cattolico da provvedimenti di requisizione, occupazione e demolizione, salvo accordo con la competente autorità ecclesiastica, fossero una garanzia che provvedimenti quali quelli delle cosiddette leggi eversive non si sarebbero potuti ripetere in futuro.

Art.9: ”Di regola, gli edifici aperti al culto sono esenti da requisizioni od occupazioni.

Occorrendo per gravi necessità pubbliche occupare un edificio aperto al culto, l'autorità che procede all'occupazione deve prendere previamente accordi con l'ordinario a meno che ragioni di assoluta urgenza a ciò si oppongano. In tale ipotesi l'autorità procedente deve informare immediatamente il medesimo.

Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica”.

Art.10: ”Non si potrà per qualsiasi causa procedere alla demolizione di edifici aperti al culto, se non previo accordo colla componente autorità ecclesiastica”.

Le recentissime intese, approvate a luglio del 2012 con la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, con la Chiesa Apostolica e con la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni, riportano delle disposizioni che paiono ricalcate sui due articoli in esame, escludendo che gli edifici aperti al culto nonché le loro pertinenze possano essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità religiosa.



indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata di questi<sup>40</sup>, vennero esentati da requisizioni, occupazioni e demolizioni, salvo accordi con l'autorità ecclesiastica<sup>41</sup>, alla quale veniva così tacitamente attribuita una preminente e discrezionale competenza in materia. Con l'art. 29<sup>42</sup> del Concordato si assistette al superamento

---

<sup>40</sup> Nelle fonti pre-concordatarie si faceva riferimento a detti edifici quando fossero di proprietà pubblica, comprendendoli fra i beni patrimoniali e sottraendoli all'alienazione, così da garantirne l'uso pubblico.

Gli articoli 9 e 10 del Concordato non distinguono quanto alla proprietà pubblica o privata: in tal modo l'autorità ecclesiastica godeva di un autonomo potere di tutela della destinazione, svincolato dai diritti di proprietà. Infatti, in caso di esercizio della potestà ablativa da parte dei pubblici poteri, i privati potevano solo rivendicare indennizzi di legge; l'autorità ecclesiastica, invece, poteva tutelare la destinazione. Tozzi V., *op. cit.*, pag. 72 – 73.

<sup>41</sup> Mauro T., *op. cit.*, pag. 21.

<sup>42</sup> Gli edifici di culto appartengono in parte agli enti della Chiesa cattolica ed in parte allo Stato italiano. Questi ultimi sono stati acquisiti dallo Stato con le leggi eversive dell'asse ecclesiastico del 1848-1873. Nel 1929 Benito Mussolini, in occasione del trattato e del concordato con la Santa Sede, compose definitivamente la "questione romana" anche a proposito dei beni incamerati a suo tempo dallo Stato liberale. Un'apposita clausola, superflua dal punto di vista giuridico, accordò al nascente Stato Città del Vaticano un lauto risarcimento per i beni già appartenenti agli enti ecclesiastici, che rimanevano in proprietà dello Stato italiano (all'interno del Fondo per il culto e il Fondo speciale di beneficenza e religione per la città di Roma); l'articolo 29, lettera a), del Concordato ha previsto, inoltre, che possa essere riconosciuta la personalità giuridica delle chiese pubbliche già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi. Poiché il riconoscimento di un ente-chiesa comporta la creazione di una fondazione al fine di curare l'ufficiatura e la manutenzione del tempio, la norma concordataria prevede che il patrimonio di tali nuove fondazioni sia, in qualche misura, assicurato dallo Stato, assegnando all'ente di nuova formazione la rendita che il Fondo per il culto destinava alla chiesa per assicurarne il funzionamento; tuttavia, nel dare applicazione alla norma citata, gli articoli 6 e 7 della legge 27 maggio 1929, n. 848, richiamando esplicitamente l'articolo 29, lettera a), del Concordato lateranense sono andati oltre quanto sopra detto, prevedendo che le chiese già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi sarebbero state «consegnate all'autorità ecclesiastica» tutte le volte in cui, in riferimento all'edificio, fosse stata riconosciuta la personalità giuridica di un ente-chiesa destinato ad occuparsi, come già detto, della manutenzione e dell'ufficiatura del tempio; il termine «consegna» ha dato luogo ad un serio problema interpretativo. Il trasferimento della proprietà del bene non è desumibile né dall'articolo 29, lettera a), del Concordato lateranense, né dagli articoli 6 e 7 della legge n. 848 del 1929, né tanto meno dall'articolo 12 del regolamento di cui al regio decreto 2 dicembre 1929, n. 2262. Ai fini del trasferimento della proprietà sarebbe stata rilevante la trascrizione del riconoscimento dell'ente sui registri immobiliari e non la prevista registrazione su atti coperti dal segreto d'ufficio; la giurisprudenza (Cfr. Cass., 3 marzo 1950, n. 516; Cons. Stato, sez. III, 12 maggio 1959 parere) ha superato il silenzio della legge affermando che l'ente chiesa, per effetto del riconoscimento della personalità giuridica, acquisterebbe ipso facto la proprietà dell'edificio di culto e delle sue pertinenze, con il connesso diritto alla «consegna» del bene; la dottrina, in modo pressoché unanime, ha dichiarato illegittimo il trasferimento automatico del bene, dato che tale pronunciamento ha letteralmente creato dal nulla un nuovo modo originario di acquisto della proprietà oltre a quelli previsti dalla legge; la situazione di incertezza giuridica

della distinzione tra enti soppressi ed enti conservati, introducendo una categoria generale di enti ecclesiastici riconosciuti ai sensi delle disposizioni concordatarie. Con quest'articolo si estese il riconoscimento della personalità giuridica degli enti che già l'avevano (Santa Sede, diocesi, capitoli, seminari, parrocchie ecc.) alle chiese aperte al culto (che già non siano persone giuridiche), alle associazioni religiose con o senza voti, di diritto pontificio, e alle loro case, alle fondazioni di culto di qualsiasi specie purché rispondano alle esigenze religiose della popolazione<sup>43</sup>.

L'elemento di novità portato da questa norma sta nel considerare le chiese non quali oggetti, ma quali soggetti di diritti, concezione questa che si sposa bene con l'allentamento dei poteri di controllo sui beni religiosi da parte dello Stato<sup>44</sup>, in attuazione del sopra menzionato processo di corporativizzazione della Chiesa. Proprio in quest'ottica lo Stato ridusse notevolmente il numero delle chiese di proprietà pubblica, incrementando quindi la proprietà ecclesiastica, tutelata con gli strumenti del diritto privato. Infatti, con l'art.27 del Concordato numerose basiliche e santuari, "con gli edifici ed opere annesse, eccettuate quelle di carattere meramente

---

si è aggravata con la revisione delle norme concordatarie effettuata con la legge 20 maggio 1985, n. 222. Tale riforma ha istituito il Fondo Edifici di Culto, nel quale sono confluiti i fondi precedenti, e ha aumentato considerevolmente il numero degli enti a cui può essere riconosciuta la personalità giuridica, estendendo tale diritto ad ogni singola parrocchia e diocesi. L'articolo 73 della legge n. 222 del 1985 ha altresì mantenuto transitoriamente in vigore gli articoli 6 e 7 della legge n. 848 del 1929; il consiglio di stato sezione I, nel parere del 18 ottobre 1989 n. 1263, alla luce delle innovazioni normative occorse, si è sostanzialmente allineato alla precedente giurisprudenza; nella prassi, quindi, lo Stato trasferisce la proprietà di propri beni di inestimabile valore senza che alcuna norma stabilisca tale trasferimento, e lo fa a favore di soggetti (diocesi e parrocchie) verso i quali non aveva assunto alcun obbligo di «consegna» nel 1929; ancora una volta la dottrina si è dimostrata estremamente critica verso tale orientamento, che appare inconciliabile con la volontà del legislatore. Pare altamente dubbio inoltre che la dismissione dei beni corrisponda a un'oculata tutela del patrimonio storico artistico della nazione italiana, a norma dell'articolo 9 della Costituzione; vi è da considerare, inoltre, che l'autorità ecclesiastica, nella prassi, ha richiesto il riconoscimento della personalità giuridica soltanto per quei beni di culto giudicati rilevanti, avendo carattere storico-artistico, anche per il reddito che possono produrre come beni di tale natura, evitando invece di farlo per i beni dei quali l'onere di manutenzione eccede il guadagno realizzabile. *Atto Camera - Interrogazione a risposta scritta 4-00069 presentata da Maurizio Turco, martedì 29 aprile 2008 nella seduta n.001.*

<sup>43</sup> Cardia C., *op.cit.*, pag. 321

<sup>44</sup> L'art.29 lett.e) del Concordato dispone che: "Nelle amministrazioni civili del patrimonio ecclesiastico proveniente dalle leggi eversive i Consigli di amministrazione saranno formati per metà con membri designati dall'autorità ecclesiastica. Altrettanto dicasi per i Fondi di religione delle nuove Province".

laico, saranno cedute alla Santa Sede e la loro amministrazione spetterà liberamente alla medesima”<sup>45</sup>.

Per avere una panoramica completa dell'evoluzione della disciplina in questo periodo storico è interessante osservare come lo Stato si sia rapportato nei confronti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Già con lo Statuto Albertino e con la successiva legge 735/1848<sup>46</sup> il regime persecutorio verso le confessioni di minoranza era progressivamente venuto meno. La libertà religiosa degli individui era in qualche modo tutelata, anche se i culti in quanto organizzazioni collettive restarono sottoposti ad un controllo di tipo repressivo da parte dell'autorità civile.

In una sorta di continuità con la politica attuata dallo Stato liberale, con la legge n. 1159/1929 (c.d. Legge sui culti ammessi nello Stato) venne confermata la tutela della libertà religiosa individuale, ma le esigenze delle organizzazioni confessionali furono trattate con diffidenza e cautela.

Con tale norma il regime fascista operò una netta discriminazione tra i suoi rapporti con la Chiesa cattolica, ai cui organi vennero attribuiti dei poteri pubblicistici, e quelli con le altre Confessioni religiose, viste con sospetto in quanto considerate un fattore di diversità e di rottura dell'unità nazionale, perciò assoggettate ad un regime di pesanti controlli reso ancora più stridente se paragonato ai privilegi accordati alla Chiesa cattolica<sup>47</sup>.

Il Regio Decreto 289/1930<sup>48</sup> differenziava fortemente la disciplina degli edifici di culto cattolici da quella prevista per gli edifici destinati a culti diversi dal cattolico, per i quali prevedeva un regime alquanto particolare.

Con l'articolo 1 di detto decreto, infatti, l'apertura di un tempio o di un oratorio al culto veniva subordinata alla proposizione della domanda, da parte del ministro di culto all'uopo autorizzato, diretta al Ministro degli interni Direzione generale degli affari dei culti, "corredata dei documenti atti a provare che il tempio od oratorio è

---

<sup>45</sup> Art.27 del Concordato

<sup>46</sup> A norma del quale "la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili, politici ed all'ammissione alle cariche civili e militari"

<sup>47</sup> Tozzi V., *op.cit.*, pag. 83.

<sup>48</sup> Norme per l'attuazione della L.24 giugno 1929 n.1159.

necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli ed è fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione".

La norma si concludeva con la previsione per cui il Re, su proposta del Ministro competente, poteva concedere l'autorizzazione con decreto.

In aggiunta, il successivo articolo 2 disponeva che "i fedeli di un culto ammesso nel regno possono, senza preventiva autorizzazione dell'autorità governativa, tenere [...] riunioni pubbliche per il compimento di cerimonie religiose o altri atti di culto, a condizione che la riunione sia presieduta o autorizzata da un ministro di culto, la cui nomina sia stata debitamente approvata a termini dell'articolo 3 della legge<sup>49</sup>. In tutti gli altri casi si applicano le norme comuni per le riunioni pubbliche"<sup>50</sup>.

Tali limitazioni, accentuate da un'interpretazione restrittiva ad opera della giurisprudenza, avevano lo scopo evidente di ostacolare la propaganda religiosa delle confessioni "acattoliche" per impedirne l'espansione, con in più l'ipocrisia della formulazione della norma che camuffa un divieto sotto l'enunciazione di un diritto<sup>51</sup>. Quanto disposto dal Testo unico di pubblica sicurezza<sup>52</sup> dà ulteriore conferma di un atteggiamento di tipo repressivo in quanto impone, per chi promuove cerimonie

---

<sup>49</sup> Art. 3 L. 1159/1929: "le nomine dei ministri di culto diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero dell'interno per l'approvazione. Nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa".

<sup>50</sup> Tale previsione è stata abrogata con la sentenza della Corte Costituzionale n.59 del 21 novembre 1958. Con la medesima sentenza la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità anche dell'art.1 del R.D. 230/1930, che prevedeva l'obbligo dell'autorizzazione (richiesta necessariamente da un ministro di culto approvato) per l'apertura di templi ed oratori, in quanto l'approvazione del ministro di culto non serviva soltanto "per il conseguimento di certi vantaggi" (quali, ad esempio, la libera raccolta delle collette), ma anche per il semplice svolgimento della propria autonoma professione della fede religiosa.

La Corte Costituzionale ha chiarito che la richiesta dell'approvazione non poteva neppure essere giustificata in nome della necessità di assicurare la protezione dell'ordine pubblico, ritenendosi "insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza. Il che, come è evidente, non può escludere che su quei comportamenti effettivamente verificatisi cadano, nella fattispecie previste, le sanzioni di legge; e su quelli in atto si eserciti, anche ai fini dell'ordine pubblico, il potere della polizia, entro i limiti giuridicamente consentiti".

<sup>51</sup> Tozzi V., op.cit., pag. 85.

<sup>52</sup> Regio Decreto 18 giugno 1931, n.773.

religiose fuori dai luoghi destinati al culto, l'obbligo di un avviso al Questore da dare almeno tre giorni prima.

Questa previsione è fortemente discriminatoria nei confronti dei culti "acattolici", in quanto per questi la destinazione al culto esige un provvedimento formale, e solo in presenza di questo si sarebbe potuta disapplicare la norma sopra richiamata<sup>53</sup>.

Con la L. del 17 agosto 1942 n.1150 (c.d. legge urbanistica) si è iniziato a disciplinare l'assetto edilizio dei centri abitati, anche con riferimento alla costruzione di chiese –considerate come "opere pubbliche di interesse locale"– imponendo ai comuni l'obbligo di redigere dei Piani Regolatori Generali (P.R.G.)

L'art.7 di questa legge ha stabilito l'obbligo di includere in ciascun P.R.G. delle "aree da riservare a sede della casa comunale, della casa del fascio, alla costruzione di scuole e di Chiese e ad opere pubbliche e di impianti di interesse pubblico generale".

Il termine "Chiese" è qui da intendersi riferito al corrispondente istituto allora vigente nel diritto canonico (can.1161 c.j.c. del 1917), cosicché risulta evidente come la legge urbanistica qualificò di interesse pubblico (se non come un vero e proprio servizio pubblico) solo gli edifici destinati al culto cattolico, confermando nuovamente la volontà del legislatore di creare un regime fortemente differenziato tra quello accordato alla "religione di Stato" è quello dei culti di minoranza<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Mauro T., *op. cit.*, pag. 22-23.

<sup>54</sup> Tozzi V., *op. cit.*, pag. 112-113.

#### **1. 4. La destinazione al culto: art. 831 c.c. e art.42 della Costituzione**

Nella disamina della disciplina relativa all'edilizia di culto le previsioni introdotte con l'articolo 831, secondo comma, del codice del '42 assumono sicuramente una posizione di grande rilievo.

Occorre preliminarmente contestualizzare tale disposizione all'interno del periodo storico nel quale è stata emanata, quello del fascismo, dove la sconfitta delle componenti nazionaliste-mazziniane, sostenitrici di una più accentuata laicità, avevano permesso l'affermarsi di una politica marcatamente confessionista. A ciò si aggiunge l'effettivo consenso, pressoché unanime, di cui all'epoca la Chiesa cattolica godeva all'interno della società italiana, nonché la percezione degli altri culti da parte del regime come fattori di diversità e di rottura dell'unità nazionale, cui abbiamo già fatto riferimento parlando della legge sui culti ammessi nello Stato.

Anzitutto l'art.831 cod. civ., al suo primo comma, assoggetta i beni degli enti ecclesiastici alle norme del codice stesso, salvo quanto diversamente disposto da leggi speciali che li riguardano. Il fatto che le leggi speciali possano diversamente disporre non significa a nostro avviso che possano derogare totalmente ai principi generali del codice civile e in particolare alla nozione di proprietà che esso fa propria. Questa osservazione ben si comprende se si tiene conto che il secondo comma dell'articolo afferma che "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".

Con tale disposizione si era voluto tutelare in modo specifico la destinazione degli edifici serventi al culto cattolico, a prescindere dalla loro proprietà, ed anche nel caso di trasferimento inter vivos o mortis causa; mentre per gli edifici di culto delle altre confessioni continuava valere la normativa comune<sup>55</sup>.

Il regime al quale sono sottoposte le chiese cattoliche aperte al culto pubblico è stato così equiparato a quello dei beni del patrimonio indisponibile degli enti pubblici

---

<sup>55</sup> Zannotti L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, Giuffrè,1990, pag.17.

che, in quanto destinati al soddisfacimento di un interesse generale, possono essere sottratti alla loro destinazione solo nei modi previsti dalle leggi da cui sono disciplinati (articolo 828, secondo comma c.c.).

Nonostante le problematiche che quest'articolo pone alla luce dei sopravvenuti principi costituzionali, nonché del principio di laicità dello Stato, incompatibile con un regime discriminatorio nei confronti delle altre confessioni religiose, la norma in questione è tuttora vigente nel nostro ordinamento.

Questi elementi "spuri" rispetto al dettato costituzionale, con riferimento al principio della uguale libertà delle confessioni religiose e dell'uguaglianza dei cittadini sul piano sostanziale sembrerebbero rendere auspicabile, da parte del legislatore futuro, una revisione radicale del sistema.

Inoltre, da una lettura sistematica del codice civile, l'applicazione della norma in questione nel caso che l'edificio sia di proprietà di soggetti privati rischia di avere esiti paradossali. Infatti il successivo l'articolo 832 identifica il diritto di proprietà come "il diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico": è evidente come il vincolo di destinazione di cui all'articolo 831 svuota di contenuto la situazione giuridica del proprietario in maniera estremamente rilevante.

Certo, in teoria si potrebbe affermare come al proprietario rimanga un diritto alla piena ed esclusiva utilizzazione dell'edificio, seppur in conformità alla sua destinazione<sup>56</sup>, in caso contrario questi finirebbe per possedere il bene nell'esclusivo interesse (o meglio per conto) della comunità, trasformando in concreto l'articolo 831 in una misura ablatoria<sup>57</sup>. Al proprietario rimane il diritto di vendere il bene anche se questo, a causa del vincolo di destinazione, subirà un notevolissimo deprezzamento, o addirittura risulterà fuori mercato e certamente non potrà essere utilizzato per altre e diverse esigenze dell'acquirente.

Di fatto il diritto di godere in modo pieno ed esclusivo del bene viene trasferito all'autorità ecclesiastica cattolica che può stabilire, anche nei confronti del

---

<sup>56</sup> Il diritto di proprietà, per sua natura elastico, tornerà ad espandersi tutte le volte in cui non sia in contrasto con il vincolo di destinazione: ad esempio, nelle ore in cui la Chiesa non sia aperta per esigenze di culto, il proprietario potrà disporne, stabilendo una tassa d'ingresso per coloro che volessero visitarla o dandola in locazione per scopi profani.

<sup>57</sup> Casuscelli G., *Edifici ed edilizia di culto*, Milano, Giuffrè, 1979, pag.68.

proprietario, quale sarà la destinazione del bene, configurando in questo modo un “potere senza proprietà” sconosciuto al nostro ordinamento<sup>58</sup>.

Occorre poi chiedersi come vada interpretata l'ultima parte del secondo comma dell'articolo 831, laddove si dice che il vincolo di destinazione perdurerà "fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano".

Una parte rilevante della dottrina più risalente, sulla base dell'argomentazione per cui nessuna delle leggi in materia di edifici di culto cattolico disciplina il momento della destinazione, ma tutt'al più quello dell'apertura al culto, ritenne che l'ordinamento statale avesse riconosciuto rilevanza giuridica alla qualificazione canonica di edifici di culto.

In questo modo il vincolo di destinazione sull'edificio sorgerebbe solo in seguito ad un atto formale di “deputatio ad cultum” canonica, cui la norma italiana rinvia, che diventa così l'antecedente logico-giuridico dell'esercizio del culto in quel luogo<sup>59</sup>. Al riguardo, troverebbero applicazione le norme dei can. 1112 e 1222 c.j.c., le quali rimettono al vescovo il potere di sottrarre una chiesa al culto divino, quando gravi ragioni consiglino di desistere da tale destinazione<sup>60</sup>.

Altra parte della dottrina sostenne come, nonostante il fatto che lo Stato non possa qualificare come “sacro” un locale che tale non sia ritenuto dall'autorità ecclesiastica, non vi fosse, nell'articolo 831, nessun richiamo alle norme canoniche: ciò porta a concludere che può ricavarsi una nozione civile di chiesa, che trova il suo presupposto nell'effettiva destinazione dell'edificio al pubblico esercizio del culto<sup>61</sup>.

In una posizione intermedia si colloca quel filone dottrinale che, proprio per evitare l'incongruenza che potrebbe emergere laddove lo Stato considerasse come chiesa aperta al pubblico culto cattolico un edificio che l'autorità ecclesiastica non ritiene tale, ha auspicato di pervenire ad una qualificazione dell'edificio di culto, nell'ambito dell'ordinamento civile, coincidente con quella del ordinamento canonico.

---

<sup>58</sup> Casuscelli G., *op. cit.*, pagg.62 – 64.

<sup>59</sup> Zannotti L., *op.cit.*, pag.19.

<sup>60</sup> Finocchiaro F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, VI ed, 1997, pag. 338.

<sup>61</sup> Questa interpretazione trova riscontro negli artt. 29 lett.a) del concordato lateranense e 10 del R.D. n. 2262, che subordina il riconoscimento delle chiese come enti ecclesiastici all'effettivo utilizzo dell'edificio da parte della collettività.



Altra questione di primaria importanza in sede di interpretazione dell'articolo 831 c.c. riguarda l'identità del soggetto il cui interesse è tutelato dal vincolo di destinazione, stabilire cioè se questo sia identificabile con tutta la comunità dei fedeli piuttosto che con la sola gerarchia ecclesiastica.

Occorre innanzitutto stabilire che natura abbia il vincolo di destinazione: certo, la celebrazione di un culto comporta una serie di azioni e di rituali, come la celebrazione eucaristica, che sono propri dei ministri di culto: in questo modo l'esigenza del popolo di Dio di praticare il culto passa attraverso la potestà spirituale dell'incaricato all'amministrazione del sacro in un determinato edificio di culto ai sensi del diritto canonico<sup>62</sup>.

Sulla base di questo presupposto, autorevole dottrina<sup>63</sup> ha rilevato come sia possibile distinguere tre tipi di interessi religiosi, con altrettante forme di tutela: un primo interesse di rilevanza individuale e collettiva, riferibile all'articolo 19 della Costituzione e quindi al principio di libertà religiosa; un secondo interesse di natura collettiva derivante dall'appartenenza ad un'associazione con finalità religiosa, sulla base dell'articolo 2 della Costituzione e, da ultimo, l'interesse di natura collettiva di un gruppo limitato e non organizzato di fedeli stanziato su un territorio a manifestare il loro culto. A quest'ultima ipotesi il diritto rimarrebbe indifferente, a causa dell'assenza di un centro di riferimento istituzionalizzato (ed anzi potenzialmente in opposizione a questo), ritenendo così che l'articolo 831 affidi alla Chiesa il compito di rappresentare gli interessi religiosi a carattere collettivo.

Se si optasse per una soluzione diversa, allora dovrebbe ipotizzarsi un dovere per la Chiesa di non turbare le esigenze religiose dei fedeli, interesse su cui lo Stato dovrebbe vigilare, eventualmente predisponendo degli interventi coattivi a tutela di questi<sup>64</sup>.

Di tutt'altro tenore, la giurisprudenza ritiene che sulle Chiese cattoliche aperte al culto gravi una servitù di uso pubblico nella quale confluisce tanto l'interesse della comunità dei credenti, quanto quello dell'intera collettività a che gli edifici di culto non siano sottratti alla loro destinazione. Il diritto dei fedeli all'utilizzo delle chiese

---

<sup>62</sup> Casuscelli G., *op. cit.*, pag.70.

<sup>63</sup> Vitale, *L'art.831, secondo comma,c.c.* ; Vegas, *Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali* ; oggi in Zannotti L., *op.cit.*, pag.112.

<sup>64</sup> Zannotti L., *op.cit.*, pag.111 – 114.

viene così di fatto equiparato a quello che i cittadini avanzano nei confronti di un qualsiasi servizio pubblico, come ad esempio frequentare una biblioteca<sup>65</sup>.

Se nell'epoca in cui fu emanato il codice civile vi era una sostanziale omogeneità di interessi tra gerarchia e comunità di credenti, per cui la questione dei limiti all'uso degli edifici di culto da parte della collettività dei fedeli risultava astratta e teorica, con l'emergere del fenomeno del "cattolicesimo del dissenso", a partire dagli anni 60, questa ha assunto ben altra importanza. Un interessante caso pratico che la giurisprudenza ha dovuto affrontare è stato quello relativo al beneficio parrocchiale di S. Rocco in Gioiosa Ionica, dove la comunità di fedeli, in dissenso col vescovo, si raccolse attorno al parroco e rifiutò di restituire l'edificio all'autorità ecclesiastica che lo reclamava.

Nel corso del giudizio di primo grado è stata riconosciuta una tutela possessoria alla comunità di fedeli. Questa aveva proposto opposizione all'esecuzione e opposizione di terzo alla sentenza di rilascio ottenuta dal vescovo nei confronti del parroco rimosso, dalla quale riteneva derivare un grave ed irreparabile danno al suo diritto a continuare ad utilizzare i beni parrocchiali: anche a giudizio della Corte, nella sentenza impugnata erano ravvisabili gli estremi della turbativa del possesso nei confronti dei fedeli che da anni accedevano liberamente alla chiesa.

La comunità di Gioiosa Ionica non avanzava pretese sulla proprietà dell'edificio di culto, ma chiedeva che questo rimanesse nella loro disponibilità, che per oltre un quinquennio era stata così ampia da comprendere il possesso delle chiavi, oltre ad essere esternata con vigore nella scritta "la chiesa è del popolo" affissa in bella evidenza sull'edificio stesso.

Nel caso in esame, la "comunità dissenziente" è sprovvista di legittimazione processuale, in quanto si tratta di una collettività non organizzata, priva di un atto costitutivo o di uno statuto, quindi non identificabile in figure giuridiche quali l'associazione non riconosciuta o il comitato: essa è un'associazione di mero fatto alla quale, tuttavia, è stato riconosciuto il diritto a partecipare all'esercizio del culto in una chiesa. Tale diritto, a giudizio della Corte, costituisce una servitù di uso pubblico, che può essere fatta valere da uno o più membri della collettività, al pari di quello

---

<sup>65</sup> Zannotti L., *op.cit.*, pag.25.

degli abitanti di un comune a passeggiare in una villa privata o a frequentare biblioteche e musei privati: si tratta di un diritto di carattere demaniale, inalienabile ed imprescrittibile, benché la cosa su cui cade non sia demaniale, ma soggetta alla proprietà privata<sup>66</sup>.

Per trovare una conferma alla tesi secondo cui il secondo comma dell'articolo 831 darebbe luogo ad una servitù di uso pubblico a favore dei fedeli occorre rilevare come le limitazioni all'art.832 c.c. trovano una sponda dal punto di vista costituzionale nell'articolo 42 della Carta Fondamentale che, a differenza di quanto accadeva nello Statuto Albertino, riconosce la proprietà privata non come diritto assoluto e inviolabile, ma permette alla legge di stabilirne le modalità di acquisto, godimento e le limitazioni in ragione della sua funzione sociale<sup>67</sup>.

In questo modo il principio costituzionale della funzione sociale si sovrappone a quello civilistico della destinazione all'esercizio pubblico del culto per le chiese cattoliche, confermandolo ad un più alto livello<sup>68</sup>.

In altre parole, non si può ritenere ininfluenza il precetto di cui all'articolo 42 Cost., che risponde alla stessa esigenza di socializzare beni per loro natura destinati alla collettività, principio incompatibile con un uso meramente privatistico dell'edificio di culto da parte della gerarchia religiosa. Questa, pur godendo di autonomia e libertà, dovrà sempre amministrare i beni in questione in modo compatibile con la loro funzione di utilità sociale.

In questo modo, osserviamo come una norma come l'articolo 831 c.c., nata con il precipuo scopo di garantire alla confessione di maggioranza la destinazione al culto di edifici appartenenti ad enti pubblici o privati, alla luce della mutata sensibilità sociale e dei principi introdotti della Costituzione repubblicana, con una sorta di "effetto boomerang" abbia permesso di inibire all'autorità ecclesiastica le sue facoltà spettanti sull'edificio stesso<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> *Ordinanza della Pretura di Gioiosa Ionica* del 3 giugno 1978 in Zannotti L., *op.cit.*, pag. 118.

<sup>67</sup> De Vergottini G., *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2006, pag.351.

<sup>68</sup> Zannotti L., *op. cit.*, pag.124.

<sup>69</sup> Zannotti L., *op.cit.*, pag. 145-146.

## **1. 5. Evoluzione del regime giuridico e finanziamento degli edifici di culto dalla Costituzione Repubblicana ai giorni nostri**

Nonostante le profonde differenze intervenute sul piano politico, con il mutamento della forma di Stato e di governo e il passaggio da una Costituzione all'altra al termine del secondo conflitto mondiale, appare corretto individuare una sostanziale continuità dello Stato, in quanto il filo della legittimazione del potere non si è mai del tutto spezzato provocando una decisa rottura fra la comunità e l'apparato di vertice dello Stato. Neppure il passaggio dalla monarchia alla Repubblica ha condotto a tale risultato. La dottrina costituzionalistica, così come quella internazionalistica, ritengono che non è possibile individuare la soppressione di uno Stato quando il mutamento del suo regime politico non sia accompagnato dalla sovversione radicale in via rivoluzionaria dell'intero ordinamento.

In Italia, tanto nel passaggio dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia, così come con l'avvento del fascismo, quanto con la formazione del governo del CLN, i mutamenti del regime politico si sono svolti nel rispetto formale di regole procedurali costituzionali vigenti al momento del mutamento<sup>70</sup>.

Con questa premessa non si vuole certo negare la portata innovativa e il profondo mutamento di visuale che la Carta Costituzionale ha introdotto fissando i pilastri del nuovo sistema, basti pensare al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, tutelati dall'articolo 2<sup>71</sup>, nonché al principio di uguaglianza di cui all'articolo 3<sup>72</sup>, ma solo prendere atto che nonostante il ritorno alla democrazia non vi sia stato uno stravolgimento del corpus normativo ed anzi il sistema giuridico positivo preesistente sia rimasto in vigore. Per quanto riguarda il fenomeno

---

<sup>70</sup> De Vergottini G., *op. cit.*, pag.120-121-122.

<sup>71</sup> *Ibidem*: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale".

<sup>72</sup> *Ibidem*: " Tutti cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica e sociale del paese".

religioso, le norme costituzionali di diretto riferimento sono gli articoli 7, 8, 19 e 20, non disgiunte dai principi generali della Costituzione.

A lungo l'intera "materia ecclesiastica" non ha avuto interventi degni di nota continuando ad essere informata per molti decenni alle leggi degli anni '30: in cinquant'anni nessuna riforma ha mutato qualche aspetto particolarmente significativo, nessun nuovo principio è stato affermato e nessun vecchio principio, anche se confliggente con la Costituzione, è stato formalmente abrogato<sup>73</sup>.

Per converso occorre riconoscere che, considerate le distruzioni derivanti dalla guerra, l'attenzione del legislatore dovette necessariamente concentrarsi, almeno inizialmente, sugli interventi straordinari in materia di ricostruzione e di riparazione degli edifici di culto danneggiati<sup>74</sup>. In particolare con i decreti legislativi n°35/46 e 649/47 furono previsti interventi di ricostruzione e riparazione, a totale carico dello Stato, di chiese, parrocchie, fabbricati destinati ad uso di seminario, nonché di campanili con i relativi locali annessi, a prescindere dalla proprietà pubblica o privata di questi beni. È significativo che tale legislazione speciale fu inizialmente prevista a solo vantaggio della Chiesa cattolica: solo con il decreto legislativo 736/1948, cioè dopo l'entrata in vigore della Costituzione, venne estesa anche agli edifici di culto diverso dal cattolico, seppur con una serie di presupposti che ne costituivano ostacolo all'accesso<sup>75</sup>.

Di fatto, nonostante i mutamenti portati dalla nuova Costituzione, la politica discriminatoria nei confronti dei culti non cattolici veniva perpetuata<sup>76</sup>. Una normativa di tipo organico in materia di edilizia di culto si ritrova nella legge 18

---

<sup>73</sup> Casuscelli G., *Edifici ed edilizia di culto*, Milano, Giuffrè, 1979, pag. 40 – 41.

<sup>74</sup> Dando avvio ad una serie di interventi di finanziamento pubblico ai culti, sia pure sotto forma di una legislazione di emergenza.

<sup>75</sup> i presupposti erano:

1. che gli edifici servissero direttamente l'esercizio del culto;
2. che l'edificio da costruirlo riparare fosse l'unico presente nel comune;
3. che si trattasse di un tempio o di un oratorio legalmente riconosciuto e che la riparazione fosse ritenuta necessaria dal ministro per i Lavori Pubblici, di intesa con i ministri dell'interno e del tesoro, in relazione al numero dei fedeli del Comune

Tozzi V., *op. cit.*, pag. 134 – 135 - 136

<sup>76</sup> Sul tema: Cavana P., *Pluralismo religioso e modelli di cittadinanza: l'azione civile contro la discriminazione*, in *Dir. eccl.*, 111 (2000), I, pag.165 - 195; Bertolino R., *Diritto di scelta dell'insegnamento della religione cattolica, divieto di discriminazione e ora alternativa nel sistema scolastico italiano dopo gli accordi con la Chiesa*, in *Studi Petroncelli* [cit. in *extenso* in Margiotta Broglio, in 1.4.], I, 41-66.

dicembre 1952 n. 2252 (*Concorso dello Stato nella costruzione di nuove chiese*): con essa l'onere dei contributi finanziari per i costi di acquisto delle aree, del completamento e della costruzione ex novo delle chiese parrocchiali<sup>77</sup> erano a carico del bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici, che doveva concedere agli ordinari diocesani contributi pari alla spesa per l'acquisto di dette aree e a quella relativa alla costruzione "al rustico" degli edifici. Con tale legge, ancora una volta ad esclusivo vantaggio della sola Chiesa cattolica, venne introdotto nel nostro ordinamento il principio del contributo pubblico all'edificazione delle chiese della confessione di maggioranza<sup>78</sup>: ciò che prima era previsto in leggi connesse ad eventi straordinari (come gli eventi bellici), diventava così un onere stabile a carico dello Stato.

Dieci anni dopo, con la legge 18 aprile 1962 n.168, vennero apportati dei correttivi, ampliando ulteriormente l'ambito degli interventi statali e dandogli un carattere di sistematicità, passando da un regime di concessione di contributi a quello dell'assunzione dei lavori di costruzione di completamento "al rustico" a totale carico del Ministero dei Lavori Pubblici, estendendo così il finanziamento all'intero "importo dei lavori di costruzione e di rifinitura indispensabile per il funzionamento degli edifici", prevedendo dei contributi trentacinquennali costanti, analogamente a quanto accadeva per le opere di pertinenza degli enti locali e per l'edilizia popolare<sup>79</sup>.

Interventi legislativi successivi si concentrarono sull'estensione del concetto di pertinenza, in modo da includere sempre più fattispecie nell'ambito del finanziamento pubblico: così, ad esempio, la legge n. 444 del 17 giugno 1973 dava l'interpretazione autentica della nozione di "abitazione del parroco" contenuta negli articoli 1 e 4 della legge n. 168, come "abitazione del clero parrocchiale purché nell'ambito del complesso parrocchiale"<sup>80</sup>. Altre leggi, come la 721/75, aumentarono ulteriormente la misura dei contributi elevando i coefficienti dell'intervento statale.

Dall'analisi combinata di questi provvedimenti legislativi emerge come le fattispecie soggette al finanziamento pubblico siano progressivamente aumentate, il

---

<sup>77</sup> Dove per chiesa parrocchiale si intende, oltre alla chiesa vera e propria, anche l'ambiente destinato ad uso del ministero pastorale, di ufficio e di abitazione, creando così un precedente per l'estensione dei finanziamenti pubblici anche alle pertinenze.

<sup>78</sup> Zannotti L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, Giuffrè, 1990, pag.31.

<sup>79</sup> Casuscelli G., *Edifici ed edilizia di culto...* pag. 49 – 50.

<sup>80</sup> Casuscelli G., *Edifici ed edilizia di culto...* pag. 51.

che ha senz'altro contribuito alla capillare presenza nel territorio dell'istituzione ecclesiastica, in un quadro legislativo che, seppur marcatamente confessionista, è indubbiamente attento al significato religioso e sociale degli edifici di culto<sup>81</sup>.

Un'altra legge molto importante nel delineare l'evoluzione normativa in materia di finanziamento pubblico all'edilizia di culto è la legge n. 865 del 23 ottobre 1971. Essa rappresenta il punto di arrivo di una complessa attività normativa, che inizia con la L.167/62<sup>82</sup>, il cui art.1 stabiliva che “i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti dovessero dotarsi di un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi [...]nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali [...]”, previsione ampliata dall'art. 4 della medesima legge che, nel ricomprendervi anche le infrastrutture, richiamò tra queste anche “le opere ed impianti di interesse pubblico, nonché gli edifici pubblici e di culto”.

Con la legge n.847 del 29 settembre 1964 venne istituito un regime agevolativo nei confronti dei Comuni che dovessero contrarre mutui per attuare i piani di zona di cui alla legge 167/62. Inizialmente tali agevolazioni non riguardavano gli edifici di culto, in quanto erano previste per le sole opere di urbanizzazione primaria<sup>83</sup>, cioè di quelle di esclusiva competenza comunale<sup>84</sup>. È con la legge n. 865 del 23 ottobre 1971 che questi limiti vengono rimossi, permettendo così ai Comuni di contrarre mutui agevolati anche per la costruzione di opere di urbanizzazione secondaria, nel novero delle quali furono ricomprese le chiese e gli altri edifici per servizi religiosi<sup>85</sup>.

Queste norme vanno lette in combinato disposto con la L.765/67 (c.d. legge ponte) che introduce nel sistema l'inedito concetto di standard urbanistico per cui, anche alla luce del successivo decreto ministeriale n.1444 del 2 aprile 1968, non si

---

<sup>81</sup> Botta R., *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in Minelli C., *L'edilizia di culto, profili giuridici*, Milano, 1995, pag. 75.

<sup>82</sup> Che confermò la qualificazione pubblicistica degli edifici di culto enunciata nella L. del 17 agosto 1942 n.1150 (c.d. legge urbanistica).

<sup>83</sup> Individuate dall'articolo 4 nelle sole strade residenziali, spazi di sosta e di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato.

<sup>84</sup> Tozzi V., *op. cit.*, pag. 147.

<sup>85</sup> Articolo 44 della legge n. 865 del 1971: “ all'articolo 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)[...]

e)chiese ed altri edifici per servizi religiosi; [...].”.

possono rilasciare licenze edilizie in assenza di uno strumento urbanistico<sup>86</sup> e sono fissati dei rapporti massimi fra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, cosicché una quota minima di spazi pubblici debba essere destinata ad attrezzature "di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi ed altre"<sup>87</sup>.

Con l'operazione concettuale di ricomprendere le "attrezzature religiose" tra quelle di interesse collettivo, da parametrare sulla base delle esigenze locali, si afferma la competenza delle amministrazioni comunali in materia di costruzione degli edifici di culto, anche dal punto di vista del diritto urbanistico, prescindendo così dalla tradizionale impostazione in materia di legislazione di tutto quanto attiene al fenomeno religioso, che vuole la competenza di questa in capo all'autorità centrale, di concerto con l'autorità ecclesiastica<sup>88</sup>.

Gli interventi in sede locale trovano il loro fondamento culturale nella connessione intercorrente tra i templi e la comunità territoriale<sup>89</sup>, legame che è strettamente connesso con il concetto di opera di urbanizzazione secondaria nella quale, a seguito dell'integrazione operata dalla legge 865/71 alla legge 847/64, sono stati ricomprese le "chiese ed edifici per servizi religiosi", delegando definitivamente la competenza per la loro costruzione ai comuni.

Tale competenza comunale è stata confermata nella legge n.10 del 1977, la c.d. "legge Bucalossi", vera e propria pietra miliare per la regolamentazione della materia. Con essa è stato imposto ai Comuni un vincolo di destinazione dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie e dalle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni edilizie, diretto alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e

---

<sup>86</sup> Vennero limitate le possibilità di ottenere delle licenze edilizie in deroga a quanto previsto dai P.R.G. ai soli casi di edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico: gli edifici di culto non erano menzionati espressamente dalla norma, ma il Ministero dei Lavori Pubblici, interpretandola estensivamente, vi ricomprese tanto le chiese, quanto gli edifici destinati a soddisfare in vario modo le esigenze religiose, come ad esempio i conventi. Veniva così confermato una sorta di status privilegiato degli edifici di culto, per la cui costruzione, anche fuori dal piano regolatore generale, non era necessaria una formale variante di piano. V.: Roccella A., *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in Minelli C., *L'edilizia di culto, profili giuridici*, Milano, 1995, pag. 48.

<sup>87</sup> Tozzi V., *op.cit.*, pag. 148.

<sup>88</sup> Tozzi V., *op.cit.*, pag. 58 – 59.

<sup>89</sup> Cardia C., *op.cit.*, pag. 402.



secondaria, nelle quali rientrano gli edifici di culto. I Comuni devolvono così alle autorità religiose competenti una quota (che gli stessi comuni incassano con le concessioni edilizie ai sensi dell'articolo 10 della l. 10/1977) per le opere di urbanizzazione secondaria<sup>90</sup>. La quota da destinare alle confessioni richiedenti è discrezionalmente decisa dalle Regioni e degli enti locali.

L'attuazione della Costituzione, con particolare riferimento agli articoli 7 e 8, è avvenuta con molto ritardo: soltanto nel 1984 sono maturate le condizioni per riconsiderare e modificare il Concordato, in rapporto all'evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica<sup>91</sup>.

In particolare, l'art.8 della Costituzione, che prevede che i rapporti tra lo Stato ed i culti diversi da quello cattolico siano regolati sulla base di intese, troverà la sua prima applicazione in quell'anno, quindi soltanto dopo il superamento della qualificazione del culto cattolico come religione di Stato<sup>92</sup>.

Di particolare interesse ai fini del nostro studio è il 3° comma dell'articolo 5 della legge n.121 del 25 marzo 1985<sup>93</sup>, a norma del quale " L'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali"<sup>94</sup>. Questa norma, prendendo in considerazione per la prima volta la materia della costruzione di nuovi edifici di culto, rompe la tradizione per cui tale attività è di esclusiva competenza dell'organizzazione confessionale o dei fedeli, rendendo necessario un coordinamento fra l'autorità civile e quella ecclesiastica<sup>95</sup>.

In un sistema così configurato, la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico deve rispondere ad effettive "esigenze religiose della popolazione", venendo meno la

---

<sup>90</sup> Oggi sostituito dal D.P.R. n. 380 del 2001.

<sup>91</sup> Cardia C., *op.cit.*, pag. 227.

<sup>92</sup> Il 18 febbraio 1984 è terminato il processo di revisione del concordato lateranense e, tre giorni dopo, è stata sottoscritta la prima intesa ex art. 8 Costituzione con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese.

<sup>93</sup> Esecuzione e ratifica dell'accordo di revisione del concordato lateranense.

<sup>94</sup> Le recentissime intese, approvate a luglio del 2012 con la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (all'art.11 co.4) e con la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni (all'art. 15 co.4), riportano delle disposizioni che riprendono testualmente la previsione della norma in esame.

<sup>95</sup> Si parla al riguardo di "concordatarizzazione" della materia dell'edilizia di culto.

discrezionalità dell'autorità ecclesiastica, alla quale però è data la competenza a censire tali esigenze, così da renderne edotta l'autorità civile, sollevandola dalla necessità di istituire un'anagrafe religiosa, cosa che porrebbe delle ulteriori esigenze in materia di tutela della privacy dei cittadini<sup>96</sup>.

Quando l'autorità civile vorrà realizzare un edificio di culto dovrà coordinarsi con l'autorità ecclesiastica, cosicché questa possa imprimere al manufatto edilizio il suo carattere particolare; viceversa quando sarà l'autorità ecclesiastica a voler erigere un edificio di culto, dovrà sottostare alla legislazione edilizia, urbanistica, fiscale etc. imposta dall'autorità civile<sup>97</sup>. L'utilizzo della forma futura, nella previsione contenuta nella l.121/85, per cui l'autorità civile "terrà conto" delle esigenze religiose della popolazione, è stato interpretato in modi differenti.

Parte della dottrina ha sostenuto che con questo si volesse assottigliare il margine di discrezionalità dell'autorità civile per quanto riguarda la valutazione delle esigenze delle comunità locali così che, una volta che queste fossero dichiarate dall'autorità religiosa, per ciò stesso l'amministrazione risulterebbe vincolata all'accoglimento delle richieste ecclesiastiche.

Secondo altri "il dover tener conto delle esigenze della popolazione nella predisposizione degli strumenti urbanistici dovrebbe comportare, per l'autorità civile, un obbligo di valutazione e di conseguente motivazione dell'eventuale rigetto, non un obbligo di accoglimento"<sup>98</sup>.

Dal tenore letterale della norma non deve però ricavarsi la sussistenza di un interesse legittimo, né tantomeno di un diritto ad imporre, dichiarando la sussistenza di un'esigenza della popolazione, la costruzione di edifici di culto. Gli interessi sociali in materia religiosa rimangono di competenza dell'autorità civile, anche se quella ecclesiastica viene abilitata ad incidere nei processi decisionali in maniera certamente più significativa di quanto avviene in altre forme di rappresentanza, avendo un forte strumento per sollecitare l'esercizio del potere discrezionale dell'autorità civile, ciò anche sulla base dell'articolo 1 degli Accordi stessi per cui lo

---

<sup>96</sup> Botta R., *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in Minelli C., *L'edilizia di culto, profili giuridici*, Milano, 1995, pag.78.

<sup>97</sup> Tozzi V., *op.cit.*, pag. 216.

<sup>98</sup> Maternini Zotta, *Il patrimonio ecclesiastico*, Torino, 1992, pag.96.

Stato e la Chiesa cattolica, ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani, improntano i loro rapporti al principio di leale collaborazione<sup>99</sup>.

L'articolo 5 della legge 121/85 trova poi un'ulteriore specificazione nell'art.7, n.6 della stessa legge, a norma del quale le parti firmatarie degli accordi di Villa Madama, "istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici"<sup>100</sup>. Nel solco tracciato dall'articolo 5 della legge n.121/85 si svilupparono le disposizioni dettate dalla legge 20 maggio 1985 n.222 (Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico).

In particolare, l'articolo 53 sembra il naturale sviluppo della norma neo concordataria sopra richiamata, prevedendo che le autorità civili competenti per la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali determinino i relativi impegni finanziari secondo la legislazione urbanistica in vigore (leggi nn. 865/71 e 10/77)<sup>101</sup>, stabilendo inoltre, per gli edifici di culto costruiti con contributi regionali e comunali, un vincolo di destinazione, che non cessa neanche per effetto di alienazione, di vent'anni dall'erogazione del contributo. In questo modo, i contenuti delle leggi nn. 865/71 e 10/77 vengono "assorbiti" dal Concordato, mutando la natura dell'impegno finanziario da esse derivanti, da unilaterale a pattizio.

La contestuale abrogazione<sup>102</sup> delle leggi 2522/52 e 168/62<sup>103</sup> (dove non espressamente richiamate) ha dato il segno della volontà del legislatore di privilegiare l'intervento in materia degli enti locali, restringendo la competenza dello Stato sull'edilizia di culto, sottolineando la più stretta vicinanza di tali istituzioni alla comunità locale.

Tuttavia, nonostante l'abrogazione delle leggi sopra menzionate, il finanziamento "ordinario" da queste previsto sembra essere stato sostituito da una

---

<sup>99</sup> Tozzi V., *op.cit.*, pag. 220 – 224.

<sup>100</sup> Art.7, n.6 legge 121/85.

<sup>101</sup> Botta R., *op.cit.*, pag 78-79.

<sup>102</sup> Operata dall'articolo 74 della legge 222/85.

<sup>103</sup> Mediante le quali, fino al nuovo accordo con la Chiesa, lo Stato aveva finanziato l'edilizia di culto.

forma diversa di intervento, cioè da un nuovo sistema di contribuzione pubblica mediante la destinazione a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica di una quota pari all'otto per mille dell'Irpef, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali<sup>104</sup>. La quota assegnata alla Chiesa deve essere utilizzata, tra le altre cose, per "esigenze di culto della popolazione", nelle quali si ricomprende l'edilizia di culto<sup>105</sup>.

Questo nuovo sistema di finanziamento è stato introdotto in maniera graduale, attraverso una fase di transizione durata cinque anni nei quali, nel biennio 1985-1986, lo Stato ha continuato a finanziare il Ministero dei Lavori Pubblici per l'attuazione degli impegni di cui alle leggi nn.2522/52 e 168/62, mentre nel triennio 1987-1989 i contributi sono stati corrisposti direttamente alla Conferenza Episcopale Italiana.

Analizzando il quadro d'insieme così come appare a seguito delle riforme concordatarie, risulta confermata la duplicità, confessionale e civile, delle competenze in materia di costruzione di edifici di culto: le amministrazioni locali, valutando la carenza di tali attrezzature come un problema prioritario, sono libere e competenti ad intervenire, così come avviene per le altre esigenze della popolazione, al fine di garantirne il benessere; d'altro canto le autorità confessionali, agendo in modo libero e autonomo (ma col sostegno finanziario del pubblico erario) possono, conformemente alle norme urbanistiche, dare corso ai propri programmi pastorali indipendentemente dalla qualificazione prioritaria dell'opera edilizia da parte dell'autorità civile<sup>106</sup>.

Nel sistema così delineato l'otto per mille devoluto alle confessioni religiose va ad integrare quanto a queste corrisposto dagli enti locali, Comuni e Regioni, il cui apporto costituisce la parte più consistente del finanziamento all'edilizia di culto. Il

---

<sup>104</sup> Articolo 47, comma 2 l.222/85.

<sup>105</sup> La delibera numero 57 approvata dalla XXXII assemblea generale della CEI il 18 maggio 1990, dispone che "alle esigenze di culto della popolazione si provvede erogando contributi nel quadro di tre capitoli di spesa":

1. sostegno alle attività culturali e pastorali delle diocesi (le somme assegnate questo punto sono spesso utilizzati dai vescovi per sopperire agli oneri manutentivi per edifici di culto della diocesi)
2. promozione dell'edilizia di culto
3. interventi per finalità religiose, pastorali ed educative di rilievo nazionale.

<sup>106</sup> Tozzi V., *op.cit.*, pag. 240 – 241.

finanziamento da parte degli enti locali è costituito principalmente da una quota di contributi per le opere di urbanizzazione pervenute ai Comuni ai sensi della legge n.10 del 1977: di solito questa quota è legislativamente predeterminata per mezzo di leggi regionali. Così, dall'analisi della normativa regionale, è emerso come (nel decennio che va dagli anni 80 agli anni 90) alcune regioni abbiano predeterminato nel minimo tale quota: nel caso delle regioni Campania, Liguria, Puglia<sup>107</sup>, il quantum è stato individuato nel 7%; nelle regioni Lazio, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto<sup>108</sup> nell' 8% e infine l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria e la Sardegna<sup>109</sup> hanno determinato una quota minima del 10%. Altre regioni, invece, hanno previsto un tetto massimo: è il caso delle Marche<sup>110</sup> con una previsione del 30%<sup>111</sup>. In alcuni casi le Regioni hanno deciso di finanziare direttamente tali opere, con quote variabili a seconda del totale di spesa da effettuare: è il caso, ad esempio, della Valle d'Aosta, che ha finanziato con quote dell'80% dell'intera spesa lavori non eccedenti i 600 milioni di lire, e con quote del 70% lavori compresi tra 600 milioni e 800 milioni di lire<sup>112</sup>.

Allo stesso modo, il Friuli Venezia Giulia<sup>113</sup>, il Trentino Alto Adige<sup>114</sup> e la Sicilia<sup>115</sup> hanno adottato delle modalità di finanziamento che vedono le regioni direttamente impegnate nel finanziamento dell'edilizia di culto. Altre volte possiamo

---

<sup>107</sup> LR Campania 5 marzo 1990, n.9; LR Liguria 24 gennaio 1985, n.4; LR Puglia 4 febbraio 1994, n.4.

<sup>108</sup> LR Lazio 9 marzo 1990, n.27; LR Lombardia 9 maggio 1992, n.20; LR Toscana 9 giugno 1987, n.225; Decr. Pres. Giunta Reg. Umbria 24 dicembre 1986, n.719; LR Veneto 20 agosto 1987, n.44.

<sup>109</sup> LR Abruzzo 16 marzo 1988, n.29; LR Basilicata su 7 aprile 1987, n.9; LR Calabria 12 aprile 1990, n.21; LR Sardegna 13 giugno 1989, n.38.

<sup>110</sup> LR Marche 24 gennaio 1992, n.12.

<sup>111</sup> Botta R., *op.cit.*, pag.92.

<sup>112</sup> LR Valle d'Aosta 16 giugno 1988, n.41, come modificato dall'art.1 LR Valle d'Aosta 2 dicembre 1992, n.69.

<sup>113</sup> Il Friuli Venezia Giulia, con le leggi regionali 7 marzo 1983, n.20 e 23 dicembre 1985 n.53, concede "contributi pluriennali per un periodo non superiore a vent'anni nella misura costante del 10% della spesa riconosciuta ammissibile a favore dei soggetti che assumono l'iniziativa delle opere" e contributi una tantum, in aggiunta o in alternativa ai contributi pluriennali, sino alla copertura massima del 50% della spesa ammissibile, elevabile al 90% per i lavori attinenti alle chiese.

<sup>114</sup> Il Trentino Alto Adige, con la legge regionale 5 novembre 1968, n. 40 ha delegato le giunte provinciali a concedere contributi annui pari al 7,50% della spesa riconosciuta ammissibile per un periodo non superiore a 15 anni.

<sup>115</sup> LR Sicilia 5 febbraio 1956 n.9.

rilevare delle forme di finanziamento trasversali, dove l'apporto delle Regioni si affianca a quello dei Comuni, mediante l'attribuzione di una quota dei proventi delle concessioni edilizie.

Così il Piemonte, che si è riservato di concedere, ad integrazione dell'intervento dei Comuni, contributi fino al 60% della spesa prevista nei casi in cui gli edifici di culto abbiano un interesse artistico o monumentale vincolato e fino al 20% per gli edifici di culto non costituenti un "bene culturale"<sup>116</sup>: seguendo il medesimo schema le regioni Marche e Veneto<sup>117</sup> hanno previsto stanziamenti fino al 50% per gli edifici del primo tipo e fino al 30% per tutti gli altri<sup>118</sup>.

Dall'analisi delle molte disposizioni locali emanate nel decennio '85-'95 è interessante rilevare come gli impegni economici regionali e comunali abbiano avuto ad oggetto non solo gli edifici di culto in senso stretto, ma anche le relative pertinenze nelle quali sovente<sup>119</sup> sono ricompresi gli immobili destinati ad abitazione dei ministri di culto e del personale di servizio e quelli adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali e ricreative che non abbiano fini di lucro. È evidente come nel decennio successivo all'entrata in vigore del Concordato l'impegno finanziario dei Comuni e delle Regioni abbia assunto sempre maggiore importanza, fino a divenire determinante in senso assoluto per il futuro dell'edilizia di culto. Il maggiore aspetto problematico della legislazione regionale ha riguardato l'individuazione dei soggetti destinatari dei finanziamenti: alcune regioni, infatti, avevano ammesso alle erogazioni, oltre alla Chiesa cattolica, solo le confessioni i cui rapporti con lo Stato fossero disciplinati ai sensi dell'articolo 8, 3° comma della Costituzione, escludendo quindi le c.d. confessioni senza intesa<sup>120</sup>; altre, pur non esplicitando tale limitazione, l'hanno desunta in via interpretativa<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> LR Piemonte 7 marzo 1989 n.15.

<sup>117</sup> LR Marche del 24 gennaio 1992, n.12 e LR Veneto 20 Agosto 1987 n.44.

<sup>118</sup> Botta R., *op.cit.*, pag.94.

<sup>119</sup> È il caso delle LR Abruzzo 16 marzo 1988 n.29; LR Basilicata,17 aprile 1987 n.9; LR Liguria,24 gennaio 1985 n.4; LR Lombardia,9 maggio 1992 n.20.

<sup>120</sup> LR Abruzzo 16 marzo 1988 n.29; LR Calabria 12 aprile 1990 n.21; LR Lazio 9 marzo 1990 n.27; LR Liguria 24 gennaio 1985 n.4; LR Lombardia 9 maggio 1992 n.20; LR Piemonte 7 marzo 1989 n.15; Del. Cons. Reg.Toscana 9 giugno 1987 n.225; LR Valle d'Aosta 16 giugno 1988 n.41; LR Valle d'Aosta 2 dicembre 1992 n.69.

<sup>121</sup> È il caso di diniego da parte della regione Umbria alla Congregazione dei testimoni di Geova.

Con la sentenza n. 195 del 27 aprile 1993 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1 della L.R. Abruzzo, 16 marzo 1988 n.29 nella parte in cui esclude dall'operatività della legge le confessioni religiose che non abbiano stipulato un'intesa con lo Stato. E' evidente come gli effetti della sentenza in questione travolgano tutte le altre leggi regionali che hanno escluso dai benefici da esse previste le confessioni senza intesa.

La domanda che sorge spontanea è se le intese assicurino o meno alle confessioni religiose delle fonti di finanziamento ulteriori rispetto a quelle sin qui analizzate. Dall'analisi delle intese fino a qui concluse dallo Stato è possibile affermare che l'unica fonte di finanziamento all'edilizia di culto è rappresentata dalle disposizioni regionali e comunali attuative delle leggi urbanistiche sopra esaminate, con l'unica eccezione del generico riferimento all'impegno per la tutela dei beni culturali di interesse religioso richiamato in ognuna di esse, che potrebbe far accedere le confessioni stipulanti ai fondi stanziati per la tutela del patrimonio storico-artistico del paese<sup>122</sup>.

Così, ad esempio, l'intesa con l'Unione italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del Settimo Giorno, sulla falsariga del nuovo Concordato, prevede che l'autorità civile deve tener conto "delle esigenze religiose della popolazione fatte presenti dall'Unione per quanto concerne la costruzione di edifici di culto avventisti"; allo stesso modo, analogamente a quanto previsto nell'art. 53 della l.222/85 l'intesa con le Comunità Ebraiche Italiane prevede l'applicazione del sistema finanziario delineato dalle leggi nn° 865/71 e 10/77, compreso il vincolo di destinazione di vent'anni dall'erogazione del contributo.

Così, fatta eccezione per le erogazioni liberali<sup>123</sup> da parte dei fedeli, le confessioni diverse dalla cattolica non hanno altre fonti di finanziamento per l'edilizia di culto diverse dai contributi comunali e regionali previsti dalle leggi regionali sopra citate. A differenza di quanto avviene con la Chiesa cattolica, nella stragrande maggioranza delle intese stipulate con le diverse confessioni la quota

---

<sup>122</sup> Botta R., *op.cit.*, pag. 99 - 101.

<sup>123</sup> Le erogazioni liberali sono incentivate attraverso il riconoscimento, in norme pattizie, della deducibilità fiscale dal reddito del donante; meccanismi di deducibilità fiscale sono previsti anche dall'art.46 della l.222/85, ma solo se diretti al sostentamento del clero della Chiesa cattolica.

dell'otto per mille non è utilizzabile per l'edilizia di culto: così l'intesa con i Valdesi, tra i possibili utilizzi di tale somma, prevede "esclusivamente interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero"; analogamente nelle intese con Avventisti e Pentecostali rientrano solo gli "interventi sociali e umanitari anche a favore dei paesi del terzo mondo".

Le comunità ebraiche, addirittura, non prevedono né la loro partecipazione al riparto della quota dell'otto per mille, né la deducibilità fiscale di erogazioni liberali a loro favore; optando per un sistema di deducibilità fiscale dei contributi annuali dovuti alle comunità ebraiche degli appartenenti alle medesime<sup>124</sup>.

Da un'analisi sistematica delle intese stipulate dallo Stato con le confessioni religiose emerge come queste prediligano, per l'edilizia di culto, forme di autofinanziamento, con una partecipazione meno diretta dello Stato, contrattando con i pubblici poteri altre forme di agevolazioni, come la deducibilità fiscale di offerte e contributi dei fedeli. Ciò è dovuto principalmente alla loro diversa forza contrattuale e al diverso peso della loro presenza sul territorio rispetto alla Chiesa cattolica, a riprova del fatto che, quanto più incisiva è la presenza sul territorio, tanto più consistente è l'impegno finanziario pattiziamente stabilito a carico degli enti locali. Data la politica di graduale disimpegno dello Stato circa il finanziamento a favore dell'edilizia di culto, questo è rimesso sempre più agli enti territoriali, che hanno maggiori collegamenti con la comunità locale e con le esigenze della popolazione in materia, realizzando così una sorta di "federalismo finanziario" di fatto.

---

<sup>124</sup> Botta R., *op.cit.*, pag. 93.





## CAPITOLO 2

### IL FINANZIAMENTO ALL'EDILIZIA DI CULTO

#### 2.1. La legislazione regionale in materia di edilizia di culto

Regioni, province, città metropolitane e Comuni sono enti territoriali, entità dotate di propria personalità giuridica, nonché di propri ordinamenti espressivi della Comunità stanziata sul loro territorio<sup>1</sup>.

La Costituzione repubblicana approvata nel 1948 concesse agli enti territoriali il potere legislativo nelle materie riservate alla loro competenza dall'articolo 117 Costituzione<sup>2</sup>. Le vicende successive hanno visto espandere progressivamente l'autonomia degli enti locali, in particolare delle Regioni, e parallelamente le competenze ad essi attribuite. Questo graduale ampliamento delle competenze locali è stato attuato mediante varie fasi: tre regionalizzazioni ed una riforma costituzionale che hanno potenziato i poteri d'iniziativa e d'intervento in molti ambiti normativi, compreso quello dell'edilizia di culto.

Fino al 1994 la produzione legislativa regionale in materia di urbanistica e di lavori pubblici di interesse regionale aveva toccato quattro distinti aspetti. Anzitutto alcune leggi regionali avevano regolato il ruolo degli interessi religiosi in sede di pianificazione urbanistica comunale, aumentando considerevolmente, sia pure in modo differenziato, il peso attribuito all'edilizia di culto in sede di pianificazione urbanistica comunale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Per tutti: De Vergottini G., *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2006, pag.668 e ss.

<sup>2</sup> Durante lavori dell'Assemblea Costituente si scontrarono le posizioni dei cattolici e degli azionisti, favorevoli alla istituzione delle Regioni e quella di Comunisti e socialisti, contrari alla concessione della potestà legislativa ad enti diversi dallo Stato. Vedi a riguardo Bartole S., Falcon G., Vandelli L., Allegretti U., Pubusa A., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Tomo I, *Art. 114 -120 Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1 ed., 1986.

<sup>3</sup> La normativa di riferimento previgente, con valenza in tutto lo Stato, era il d.m. 2 aprile 1968 n.1444. Questo, nel delineare i criteri per la formazione e l'aggiornamento dei piani urbanistici comunali, fissava in 18 mq. per abitante la dotazione minima di spazi pubblici

In secondo luogo con alcune leggi regionali si puntualizzava il significato di "attrezzature religiose" da prevedere nella pianificazione urbanistica comunale, nozione che il d.m. 2 aprile 1968 non definiva.

In terzo luogo, in ottemperanza al 3° comma dell'articolo 5 della legge n.121 del 25 marzo 1985<sup>4</sup>, a norma del quale "l'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali", alcune Regioni hanno previsto un parere obbligatorio delle competenti autorità religiose ai fini della localizzazione, in sede di pianificazione urbanistica, delle aree riservate alle attrezzature di interesse religioso, estendendo l'obbligo di consultazione non solo alla valutazione della necessità di costruire nuovi edifici, ma anche alle modalità urbanistiche di soddisfacimento di tale bisogno<sup>5</sup>.

Da ultimo, un grande numero di Regioni, sulla base della legge n.10 del 1977, avevano indirizzato all'edilizia di culto una parte dei proventi delle concessioni edilizie e delle somme provenienti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni edilizie.

Nel 1998, i decreti legislativi attuativi della legge 15 marzo 1997, n.59 (c.d. legge Bassanini 1) hanno modificato il riparto di funzioni amministrative tra Stato e Regioni ordinarie (c.d. terza regionalizzazione), comprendendo le funzioni in materia di edilizia di culto tra quelle conferite alle Regioni e agli enti locali. Nel 1977, con la seconda regionalizzazione (D.P.R. 24 luglio 1977, n.616), esse erano ancora considerate di competenza statale, previsione questa che, alla luce della legislazione urbanistica statale a norma della quale le opere di edilizia di culto rientravano fra gli standard della pianificazione urbanistica locale, ed erano qualificate come opere di urbanizzazione secondaria, fa emergere un'evidente antinomia. Per questo motivo il

---

riservati alle attività collettive, di cui 2 mq. erano destinati ad attrezzature religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per servizi pubblici.

<sup>4</sup> Legge di esecuzione e ratifica dell'accordo di revisione del Concordato lateranense. Parte della dottrina ha interpretato l'art.5 del nuovo Concordato come una norma di principio, rivolta ad una realtà variegata di soggetti ai quali non si impone un comportamento predeterminato, bensì un dovere d'ascolto nei confronti dell'autorità ecclesiastica, rimanendo in capo all'autorità civile un ampio margine di discrezionalità nel valutare dette richieste. La competenza statale non deve quindi considerarsi abrogata, ma esercitabile in diversi modi e in virtù di diverse norme. Cardia C., *Edilizia di culto e l.222 su/85*, in *Il foro italiano*, fasc.11.

<sup>5</sup> Roccella A., *La legislazione regionale*, in Persano D., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, 1998, pag 80-81.

nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni non costituisce una vera novità, quanto piuttosto un correttivo che l'ordinamento si è dato per eliminare un'incoerenza presente nel suo sistema.

Di vera e propria riforma possiamo parlare al riguardo della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, che ha modificato il titolo V della parte seconda della Costituzione.

Nell'elenco delle materie di potestà legislativa concorrente quella “urbanistica e i lavori pubblici di interesse regionale” sono stati sostituiti dalla materia “governo del territorio” nella quale, secondo l'interpretazione data dalla Corte Costituzionale, va ricompreso tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività, quindi anche edilizia e urbanistica. L'edilizia di culto, ricompresa nell'urbanistica, rimane dunque nella potestà legislativa concorrente delle Regioni.

Il ruolo della legislazione regionale in tema di finanziamento dell'edilizia di culto risulta potenziato dalla riforma costituzionale in quanto, come affermato dalla Corte Costituzionale, viene meno la possibilità per lo Stato agire con interventi paralleli, almeno in via ordinaria, ad esempio con leggi statali di spesa che interferiscano con le materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente (o esclusiva residuale)<sup>6</sup>.

Infatti, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, l'articolo 74 del protocollo del 15 novembre 1984<sup>7</sup> è stato interpretato in modo da eliminare il finanziamento statale ordinario per la costruzione di nuovi edifici di culto, valorizzando così l'intervento in materia urbanistica di competenza dei Comuni, anche se non vengono posti limiti ad interventi finanziari pubblici di altro tipo.

Questo stratificarsi di norme e delle rispettive interpretazioni è sintomatico di una legislazione non congegnata in modo organico, ma rispondente di volta in volta ad esigenze concrete spesso dettate da ragioni contingenti e da clientele.

Così è accaduto fin dal 1946, con l'attenzione del legislatore agli interventi straordinari di ricostruzione e riparazione degli edifici di culto danneggiati dalla guerra, allo stesso modo si è continuato anche in seguito, ad esempio in occasione di

---

<sup>6</sup> Roccella A., *op .cit.*, pag 88 – 89.

<sup>7</sup> Che prevedeva l'abrogazione di leggi statali concernenti il finanziamento all'edilizia di culto (legge 848/29 e successive modificazioni; leggi nn. 2522/52 e 168/62 e successive modificazioni).

calamità naturali<sup>8</sup>, ogni volta che i mezzi ordinari risultavano insufficienti ad affrontare determinate situazioni.

Dunque le sedi naturali per rispondere alle esigenze in materia di edifici di culto e predisporre strumenti di intervento sono le Regioni e i Comuni: oltretutto gli interventi in sede locale trovano un fondamento anche culturale nella connessione intercorrente tra edificio di culto e la Comunità sul territorio<sup>9</sup>.

Il fondamentale ruolo delle Regioni in materia di edilizia di culto e del suo finanziamento trova ulteriore conferma e rafforzamento con la già citata legge n.10/1977, che impone ai Comuni di destinare parte dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie e dalle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni edilizie alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nelle quali rientrano gli edifici di culto. I Comuni devolvono così alle autorità religiose competenti una quota (che gli stessi Comuni incassano con le concessioni edilizie ai sensi dell'articolo 10 della l. 10/1977) per le opere di urbanizzazione secondaria, predeterminata nel minimo o nel massimo<sup>10</sup>. In alcuni casi sono state le Regioni stesse a farsi carico del finanziamento: ad esempio la Regione Valle d'Aosta si è fatta carico degli "oneri per la costruzione, per il completamento, per la ristrutturazione, per la manutenzione straordinaria e per il risanamento conservativo di edifici di culto e dei relativi immobili di pertinenza, quali case canoniche e altre strutture funzionalmente connesse alla pratica religiosa delle Comunità locali e purché non siano adibite a fini di lucro" con delle quote pari all'80% dell'intera spesa per i lavori non eccedenti i 600 milioni di lire, e al 70% per quelli compresi tra 600 milioni e 800 milioni di lire<sup>11</sup>.

Allo stesso modo, il Friuli Venezia Giulia<sup>12</sup>, il Trentino Alto Adige<sup>13</sup> e la Sicilia<sup>14</sup> hanno adottato delle modalità di contribuzione che vedono le Regioni direttamente impegnate nel finanziamento dell'edilizia di culto.

È evidente come il finanziamento da parte degli enti locali sia diventato determinante nella materia dell'edilizia di culto: ciò non solo per la varietà di

---

<sup>8</sup> Ad esempio con la legge n. 279/1955.

<sup>9</sup> Cardia C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il mulino, 1999, pag. 402.

<sup>10</sup> Oggi sostituito dal D.P.R. n. 380 del 2001.

<sup>11</sup> LR Valle d'Aosta 16 giugno 1988, n.41, come modificato dall'art.1 LR Valle d'Aosta 2 dicembre 1992, n.69.

<sup>12</sup> LR Friuli Venezia Giulia 7 marzo 1983, n.20 e 23 dicembre 1985 n.53.

<sup>13</sup> LR Trentino Alto Adige 5 novembre 1968, n. 40.

<sup>14</sup> LR Sicilia 5 febbraio 1956, n.9.

tipologie di opere ammesse al contributo (che spaziano dagli edifici di culto in senso stretto, agli immobili destinati ad abitazione dei ministri di culto del personale di servizio, ad attività educative, culturali e ricreative, come stabilito da svariate leggi regionali<sup>15</sup>) ma soprattutto per quello che concerne le finalità cui sono diretti i

---

<sup>15</sup> A seguito del disfacimento della struttura organizzativa dei partiti di massa che avevano caratterizzato la prima Repubblica e della crisi dell'associazionismo laico, le parrocchie, gli oratori, le chiese, le sinagoghe e le moschee rappresentano oggi i maggiori strumenti di organizzazione della vita associata sul territorio, come riconosciuto anche da numerosi provvedimenti regionali:

Vedi: L.R. Lombardia n.22 del 23 novembre 2001, in BUR, n. 48, del 27 novembre 2001, Suppl. Ord. n.1, *azioni di sostegno e valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori*, finanziamenti confermati delle successive leggi sia finanziarie che relative allo sport e ai servizi sociali; L. R. Lazio n.13 del 13 giugno 2001, in BUR, n.17, del 20 giugno 2001, Suppl. Ord. n.8, *riconoscimento della funzione sociale ed educativa degli oratori*, stanziamenti confermati dalle leggi finanziarie, n. 8, 16 aprile 2002, n.3, 27 febbraio 2004; L.R. Abruzzo n.36 del 31 luglio 2001, in BUR, n.17, del 10 agosto 2001, *riconoscimento della funzione sociale ed educativa svolta dagli oratori parrocchiali e valorizzazione del ruolo della regione Abruzzo*; L.R. Piemonte n. 26 del 11 novembre 2002, in BUR, n.46, del 14 novembre 2002, *riconoscimento in valorizzazione della funzione educativa, formativa, aggregatrice e sociale svolta dalle parrocchie, dagli istituti cattolici ed agli altri enti di culto riconosciute dallo Stato attraverso le attività di oratorio*; L.R. Friuli Venezia Giulia n. 2 del 22 febbraio 2000, in BUR, n.2, art.3 del 25 febbraio 2000, Suppl. Straord., *disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della regione* (legge finanziaria 2000); L.R. Calabria del 2 maggio 2001, n. 16, in BUR, n. 42 del 10 maggio 2001, *riconoscimento in valorizzazione della funzione sociale svolta dalla comunità cristiana e dagli operatori parrocchiali nell'ambito del percorso formativo della persona*; L.R. Puglia n. 17 del 25 agosto 2003, in BUR, n. 99, del 29 agosto 2003, *sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia*; L.R. Molise n.6 del 27 gennaio 2003, in BUR, n.2, del 1 febbraio 2003, *riconoscimento della funzione educativa svolta dalle parrocchie valorizzazione del loro ruolo nella regione Molise*; L.R. Umbria n.28 del 20 dicembre 2004, in BUR, n. 56, 29 dicembre 2004, *riconoscimento e valorizzazione della funzione sociale, educativa e formativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori* ma anche L.R. n.3, 25 gennaio 2002 e L.R. n. 12, 30 aprile 2003; L.R. Campania n.8 del 12 novembre 2004 art.7, BUR n.55, 16 novembre 2004, *disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004*.

Il passo successivo è stato quello di collocare gli oratori nella più ampia rete di servizi sociali sul territorio, invece che nella categoria dei servizi di culto. Vedi a riguardo: L.R. Veneto n.3 del 14 gennaio 2003, in BUR, n.5, 2003, *legge finanziaria regionale per l'esercizio 2003, Art.63-interventi a favore dei patronati: " 1. La regione Veneto, nell'ambito dei principi della legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), riconosce promuove la funzione educativa e sociale svolta dalle parrocchie tramite gli oratori e patronati parrocchiali"*; L.R. Liguria 5 agosto 2004, n. 16, 10 agosto 2004, *interventi regionali per la valorizzazione della funzione sociale e educativa svolta dagli oratori e da enti religiosi che svolgono attività similari*.

La ratio con cui il legislatore regionale aveva previsto i finanziamenti di queste strutture era quella di consolidare i legami tra classe politica, territorio e confessione religiosa cattolica, così da rafforzare l'identità delle popolazioni regionali intorno a questo culto. Il fatto di aver ampliato a tal punto la nozione di edifici di culto (pregiudiziale all'attuazione di tale politica) rischia però di rivelarsi controproducente in quanto, in nome della parità di trattamento e del principio di uguaglianza, finisce per agevolare proprio la confessione islamica a creare proprie strutture sul territorio con il concorso del finanziamento pubblico. Cimbalò G., *Leggi*

contributi stessi, che oltre alla costruzione di nuove chiese comprendono l'acquisto delle relative aree, le spese di manutenzione, di ricostruzione e riparazione di quelli che fossero danneggiati o distrutti da calamità naturali, fino alla tutela del patrimonio storico-artistico di interesse locale<sup>16</sup>.

Il finanziamento si estende inoltre alle opere di restauro, risanamento conservativo, ampliamento, consolidamento, ristrutturazione e straordinaria manutenzione degli edifici di culto.

La legge 8 giugno 1990, n.142 ha abrogato il T.U. della legge comunale e provinciale del 1934: questa modifica legislativa ha eliminato l'obbligo per i Comuni di intervenire finanziariamente per la manutenzione sopracitata, ma non gliene ha fatto divieto, quindi questi potranno scegliere, sulla base delle proprie disponibilità finanziarie, di eseguire tali interventi.

Occorre precisare come la materia del finanziamento dell'edilizia di culto, seppur rientrante, a norma dell'articolo 117 co.2 della Costituzione, nel c.d."governo del territorio" e quindi nelle materie di legislazione concorrente, non si limiti solo ad esso, in quanto dotata di una capacità espansiva. È evidente che l'esigenza del finanziamento dell'edilizia di culto deriva dal principio di libertà religiosa e quindi che le sue conseguenze vanno ad intrecciarsi con la delicata questione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, entrando in un campo nel quale la competenza non è più delle Regioni ma statale. La competenza statale, ad esempio, si impone per quegli atti di tipo normativo e generali, come l'individuazione dei criteri di accesso ai finanziamenti, cosa che permette di circoscrivere i soggetti beneficiari.

Altra importante competenza statale è quella riguardante le intese stipulate con le confessioni religiose non cattoliche ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione. Questo non esclude che in molti importanti settori si possa rimandare a quanto concertato sul piano regionale, favorendo così, per i diversi settori, uno sviluppo decentrato. Ciò avviene in particolar modo quando gli enti religiosi gestiscono su un determinato territorio delle strutture sanitarie e simili, che per loro natura necessitano di un coordinamento con Regioni ed enti locali.

---

*e provvedimenti regionali in materia ecclesiastica*, in Cimbalo G. e Alonso Pérez, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Torino, Giappichelli Editore, 2005, pag. 249-250.

<sup>16</sup> Botta R., *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in Minelli C., *L'edilizia di culto, profili giuridici*, Milano, 1995, pag.95 – 96.

Ragionando per analogia, sarebbe verosimile prevedere degli analoghi accordi bilaterali decentrati anche nel settore dell'edilizia di culto, ciò in ragione dello stretto legame tra la confessione religiosa e la Comunità territoriale dei cui interessi l'ente locale è esponenziale, anche alla luce del principio di sussidiarietà.

La tendenza al passaggio da una competenza quasi se non completamente esclusiva dello Stato e della sua Amministrazione ad una competenza regionale è indicativa dell'evoluzione di un quadro legislativo volto alla tutela e alla valorizzazione della libertà religiosa, anche attraverso il sostegno offerto per la costruzione e la manutenzione degli edifici di culto, coerentemente con una concezione dello Stato di tipo pluralista e personalista.

La scelta operata dal legislatore è stata quella di utilizzare tutti gli strumenti che permettono allo Stato e all'autorità confessionale di collaborare a diversi livelli, quelli apicali e quelli con le rappresentanze degli enti religiosi a livello locale, così da promuovere il principio di libertà religiosa in tutta la sua potenzialità<sup>17</sup>.

Come vedremo analizzando due pronunce della Corte Costituzionale non sono mancate in concreto delle problematiche, connesse in particolar modo alla difficoltà di individuare con precisione i criteri per l'instaurazione del dialogo tra gli enti esponenziali delle confessioni religiose e gli enti locali consentendo ai diversi culti l'accesso ai benefici di legge e dando corpo e sostanza all'attuazione dell'art. 8 della Costituzione là dove parla di eguale trattamento in ordine alla libertà religiosa nel combinato disposto con l'art. 19 dove tutela il diritto di celebrare il culto anche in forma associata

---

<sup>17</sup> Mantineo A., *La legislazione sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza (nella Regione Calabria e altrove)*, in *Quaderni di diritti politica ecclesiastica*, fasc.3, 2005, pag 693.



## 2.2. La Sentenza Corte Costituzionale n.195/1993

La sentenza in esame, anche se l'urbanistica è una materia che non rientra di per sé nel fenomeno religioso o di culto, si innesta ed è una applicazione del principio di laicità dello stato elaborato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.203 del 1989. Con questa sentenza il giudice, operando una lettura sistematica degli artt. 8 e 19 Cost. e ricollegandoli agli artt. 2 e 3, dà una lettura nuova dell'attività delle confessioni religiose e del loro rapporto con l'ordinamento giuridico.

In particolare con questa sentenza viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della L.R. Abruzzo 16 marzo 1988 n.29 che limitava il finanziamento pubblico all'accoglimento delle sole richieste provenienti da confessioni religiose che avessero stipulato un'intesa con lo Stato.

Si afferma così il principio per cui i proventi ricevuti dei Comuni mediante il pagamento degli oneri di urbanizzazione devono essere ripartiti fra tutte le confessioni religiose esistenti sul territorio, purché siano destinati alla costruzione di immobili per fini religiosi<sup>18</sup>.

Il caso nasce con il contenzioso tra il Comune dell'Aquila e la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova<sup>19</sup> relativamente alla concessione dei contributi di cui alla L.R. Abruzzo 16 marzo 1988 n.29 (disciplina urbanistica dei servizi religiosi) destinati all'edilizia di culto.

L'articolo 1 di questa legge regionale aveva impedito alla confessione religiosa nata a Pittsburgh di ottenere i contributi in considerazione del fatto che essa non risultava aver instaurato con lo Stato italiano rapporti giuridici disciplinati con legge,

---

<sup>18</sup> Colella P., *Un "passo avanti" a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc.1, 1994.

<sup>19</sup> Colaianni N., *Le intese con i Buddisti e i testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, n. 2, 475- 94; Chizzoniti A. G., *I testimoni di Geova: da Chiesa congregazionista a organizzazione teocratica*, in Parlato V.-Varnier G. B. (ed.) 1992 *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, 249-77; Castiglione M., *I testimoni di Geova: ideologia religiosa e consenso sociale*, Torino, Claudiana, 1981, pp. 122; Lener S., *I Testimoni di Geova e la punizione dell'omicidio*, in *Civ. catt.*, 1982, IV, 159; Spirito P., *I testimoni di Geova in Italia*, *Il Tetto*, 25, 1988, n. 148, 502-5; Lariccia S., *Leggi sulla base di intese e garanzie di libertà religiosa*, in *Foro it.*, 125 (2000), V, 273-6; Rosati S., *L'Intesa dei Testimoni di Geova: alcune peculiarità*, in *Laicità*, 12 (2000), n. 2-3, 11; Stammati S., *Altre due intese tra Stato e confessioni religiose in attesa dell'approvazione*, in *Foro it.*, 125 (2000), V, 276-9.

previa intesa ex art.8, 3° comma Cost. (anche se aveva instaurato da tempo trattative non conclusesi non per sua responsabilità), requisito cui la normativa regionale subordinava l'attribuzione dei contributi stessi.

È necessario porre in evidenza come la legislazione abruzzese rappresentasse tutt'altro che un unicum nel panorama italiano. Il requisito dell'avvenuta stipula con lo Stato di un'intesa ex art. 8 Cost. per poter accedere ai contributi era un tratto comune posto da analoghe norme di legge adottate dalle Regioni Calabria, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Marche, Veneto ed infine Lombardia<sup>20</sup>.

In tutti questi casi si tratta di leggi regionali emanate, in assenza di una normativa statale volta a dare una sistematicità e organicità alla materia, nella errata convinzione che il diritto di celebrare il culto fosse riconducibile all'art. 8 della Costituzione in quanto prerogativa degli enti religiosi esponenti di una determinata confessione e non invece derivante dall'art. 19 della Costituzione, che riconosce tale diritto in capo ad ogni persona che si trovi sul territorio dello Stato e quindi anche ai non cittadini<sup>21</sup>.

Il TAR Abruzzo, investito della questione, dichiarava “rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2, 3 1° e 2° comma, 8 1° comma, 19, 20, 117, 120 3° comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt.1 e 5 3° comma, L.R. Abruzzo 16 marzo 1988 n.29 recante la disciplina urbanistica dei servizi religiosi, nella parte in cui limitano la possibilità di erogare contributi a favore delle sole confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato fossero disciplinati ai sensi dell'art.8, 3° comma Cost.”.

Ad una prima valutazione del giudice amministrativo la norma regionale, nel subordinare l'ottenimento dei contributi alla stipulazione di un'intesa ex art.8 Cost., opera un'indebita discriminazione fra confessioni religiose, cosa che compromette il fondamentale diritto di libertà di religione e di culto di cui agli artt. 8 e 19 Cost. apparendo in definitiva come un requisito “tutto sommato illogico”.

---

<sup>20</sup> Rispettivamente LR Calabria n.21/1990; LR Liguria n.5/1985; LR Piemonte n.15/1989; LR Valle d'Aosta n.41/1988; LR Marche n.12/1992; LR Veneto n.44/1987; LR Lombardia 20/1992.

Per contro occorre menzionare il fatto che altre Regioni non avevano seguito questa politica discriminatoria, quali le Regioni Lazio, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Puglia, Sicilia, Toscana e Umbria, elemento che comunque denota una mancanza di uniformità di legislazione sul territorio nazionale e il rispetto dei principi costituzionali di libertà che potremmo definire “a macchia di leopardo”.

<sup>21</sup> Terranova R., *Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento dell'edilizia di culto*, in *il diritto ecclesiastico*, fasc.3, 2003 pag. 1141.

Già da tempo la dottrina aveva evidenziato sospetti di illegittimità costituzionale gravanti su normative, statali e regionali, analoghe a quella abruzzese, che come abbiamo visto costituiva tutt'altro che un'eccezione<sup>22</sup>.

Giunta la questione davanti alla Corte Costituzionale l'avvocatura dello Stato, intervenuta a difesa della Regione Abruzzo, avanza la tesi per cui la diversa rilevanza storico-sociologica delle differenti confessioni giustifica una disparità di trattamento. Ciò non costituisce, a suo parere, un'illegittima discriminazione, ma rappresenta una conseguenza di situazioni non omogenee. Ad avviso dell'Avvocatura in particolare, è ragionevole ritenere che le intese di cui all'articolo 8 3° comma Costituzione vengano stipulate solo da quelle confessioni "consolidate dal punto di vista storico-giuridico". Ammettere al finanziamento dell'edilizia di culto le sole Comunità religiose firmatarie degli accordi risponderebbe quindi ad un criterio di ragionevolezza volto a selezionare quelle più diffuse sul territorio, e quindi più bisognose di edifici e, di conseguenza, di contributi.

La Corte Costituzionale respinge le argomentazioni dell'avvocatura dello Stato ed evidenzia come la giustificazione di un potere di intervento autonomo della legislazione regionale sta "nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche servizi religiosi, cosa che rende concretamente possibile l'attività di culto, che rappresenta un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell'articolo 19 della Costituzione"<sup>23</sup>.

Di conseguenza, argomenta la Corte, la posizione delle confessioni religiose deve essere valutata solo con riguardo alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, così da garantire effettività al diritto di libertà religiosa di cui all'articolo 19 della Costituzione, nel quale è ricompreso anche il diritto all'esercizio pubblico del culto<sup>24</sup>. I principi costituzionali di libertà e di uguaglianza non sono infatti riferiti alle singole confessioni religiose, ma a tutti gli appartenenti alle diverse fedi, che hanno diritto 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". Questo ragionamento origina

---

<sup>22</sup> Piva P., *Confessioni religiose, eguaglianza e limiti alla legislazione urbanistica regionale*, in *le Regioni*, 1994, pag. 277-278.

<sup>23</sup> Botta R., *op. cit.*, pag. 99 – 100.

<sup>24</sup> Piva P., *op. cit.*, pag. 281.

dall'applicazione al caso di specie del principio supremo della laicità dello Stato, affermato con sent. 203/1989<sup>25</sup>.

Risulta evidente come la mancata stipula di un'intesa ex art. 8 3°co. Cost. non possa essere un elemento tale da far venir meno dei diritti individuali costituzionalmente tutelati dall'art.19 Cost.

L'intervento della Regione, anche se indirettamente, si ricollega col diritto dei singoli di professare liberamente la propria fede. In questo caso le deliberazioni che riguardano gli edifici di culto non si esauriscono nelle valutazioni tecniche ma travalicano i confini della legislazione urbanistica fino a toccare questioni attinenti le libertà costituzionali.

Si tratta di assicurare a tutti la realizzazione di servizi di interesse pubblico, nei quali rientrano quelli religiosi che devono essere resi concretamente possibili, cosa che impone sia alla normativa ordinaria che a quella delle Regioni di uniformarsi al principio supremo della laicità dello Stato<sup>26</sup>.

Nell'assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni economiche il soggetto preordinato alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini e mediante il quale questi esercitano effettivamente i loro diritti di libertà religiosa è certamente la confessione religiosa. In questa prospettiva "tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti", indipendentemente dalla stipulazione a meno di un'intesa con lo Stato.

Ricordato il principio dell'autonomia statutaria delle confessioni di cui all'articolo 8, 2° comma della Costituzione, continua la Corte, differenziare il trattamento di queste in dipendenza della stipulazione o meno di un'intesa con lo Stato appare del tutto illegittimo, anche considerando che possono "sussistere confessioni religiose che non vogliano ricercare 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

---

<sup>25</sup> Il principio di pari opportunità nel campo dei fenomeni religiosi, nel ragionamento della Corte, deriva dall'applicazione del principio costituzionale di laicità che, come affermato nella sentenza 203/1989, "è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica".

<sup>26</sup> Colella P., *op. cit, passim*.

statuti": il principio di libertà religiosa e della uguale libertà davanti alla legge vale anche per queste<sup>27</sup>.

Occorre stabilire dei requisiti univoci in base ai quali qualificare un soggetto come confessione religiosa, restando fermo che "per l'ammissione ai benefici sopradescritti non può bastare che il richiedente si autoqualifichi come confessione religiosa".

*Nulla quaestio* quando sussiste un'intesa con lo Stato. In mancanza di questa, la natura di confessione può risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo Statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione<sup>28</sup>. Al riguardo è da evidenziare come alcune leggi regionali non facciano riferimento alla presenza di un'intesa, ma limitino il contributo a favore di confessioni genericamente indicate come "riconosciute"<sup>29</sup>.

Per "riconoscimento" non deve necessariamente intendersi il riconoscimento della personalità giuridica. Diversamente tale requisito, al pari dell'intesa, sarebbe costituzionalmente illegittimo sotto il profilo del principio di uguaglianza, introducendo un trattamento differenziato delle confessioni religiose sulla base di un provvedimento amministrativo emanato dallo Stato su richiesta dell'ente religioso.

Oltre al fatto che il decreto di concessione della personalità giuridica è un provvedimento unilaterale dell'esecutivo non sempre fondato su elementi oggettivi o di natura tecnica, possiamo ricordare come anche i partiti politici, che pure sono semplici associazioni di fatto senza personalità giuridica, godano di contributi pubblici<sup>30</sup>.

Nell'accogliere le censure di incostituzionalità avanzata dal Tar Abruzzo la Corte sembra enfatizzare la violazione degli articoli 2 e 3 Costituzione, in quanto nelle sue motivazioni si incentra sui diritti di libertà dei singoli appartenenti alle confessioni.

---

<sup>27</sup> Occorre poi notare come la natura delle intese sia quella di essere uno strumento, previsto dalla Costituzione, per dettare una disciplina speciale nei rapporti tra la confessione religiosa e lo Stato, in tutti quei casi nei quali le specificità delle singoli religioni lo rendano opportuno.

Questo strumento non può quindi essere utilizzato per negare ai soggetti interessati dei diritti previsti in via generale dalla Costituzione, così come delle agevolazioni concesse da "norme di favore" che concernono le confessioni religiose stesse. Parolin G.P., *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/93 alla 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc.2, 2003, pag. 351.

<sup>28</sup> Botta R., *op. cit.*, pag. 100.

<sup>29</sup> L.R. Basilicata 17 aprile 1987 n.9; L.R. Valle d'Aosta 2 dicembre 1992 n.69.

<sup>30</sup> Terranova R., *op. cit.*, pag 1152.

Per contro, nelle sue conclusioni, la Corte sembra negare rilevanza al rispetto dei principi di libertà e uguaglianza in rapporto alle situazioni delle diverse confessioni religiose ed al loro diritto, coesistente con quello del singolo cittadino, di vedersi riconosciuta una tutela costituzionale con riferimento al rispetto della propria uguale libertà di fronte alla legge di cui all'articolo 8 1° comma, che escluderebbe la legittimità di normative discriminatorie nei confronti delle confessioni sulla base del loro status e dei rapporti che hanno con lo Stato<sup>31</sup>.

La sentenza in esame sembra quindi essere carente in quanto, nel rilevare l'illegittimità costituzionale dell'art.1 della LR Abruzzo 29/1988, focalizza le sue censure in relazione all'articolo 19 in combinato disposto con gli articoli 2 e 3; non anche nei confronti dell'articolo 8, in rapporto cioè ai principi di libertà ed uguaglianza delle organizzazioni che rappresentano le varie confessioni religiose e ne organizzano l'attività.

La lacuna presente nella motivazione di questa sentenza sembrerebbe legittimare un ostacolo all'accesso ai finanziamenti per quelle confessioni non radicate sul territorio, ragionamento che in qualche modo riabilita la tesi sostenuta dall'avvocatura dello Stato per cui l'intesa è sintomatica della rilevanza sociale della confessione. Di conseguenza, accertata la natura di confessione religiosa, "l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici destinati al culto rimane condizionata soltanto alla consistenza, all'incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte della medesima delle relative condizioni e vincoli di destinazione".

Eppure lo stesso principio supremo di laicità richiamato dalla Corte sembrerebbe incompatibile con la subordinazione del godimento di diritti costituzionali alla consistenza numerica di una fede religiosa.

Lo Stato laico deve anzitutto essere imparziale, non dando alcunché, o garantendo a tutti i soggetti interessati l'accesso ed una equa partecipazione alle risorse finanziarie disponibili, adoperando un criterio di giustizia piuttosto che adottare criteri basati esclusivamente sulla proporzionalità<sup>32</sup>.

Una normativa regionale che, limitando l'accesso ai contributi alle sole confessioni religiose più consistenti numericamente, escludesse le altre, ne privilegierebbe alcune, acuendo sempre più le differenze in una sorta di circolo

---

<sup>31</sup> Piva P., *op. cit.*, pag. 286.

<sup>32</sup> Piva P., *op. cit.*, pag. 289.

vizioso che finirebbe per cristallizzare lo "Stato di maggioranza" e per contraddire la stessa ratio per cui esiste un finanziamento a favore delle confessioni religiose a carico della fiscalità generale.

E' evidente come sussista una contraddizione, forse insanabile, fra la condizione richiesta della "consistenza ed incidenza sociale" per l'attribuzione dei finanziamenti all'edilizia di culto ed il fatto che il possesso di questi edifici consente alla confessione religiosa di acquisire visibilità e radicamento nel territorio, cosa che produce "consistenza ed incidenza sociale"<sup>33</sup>.

A ciò si potrebbe aggiungere la considerazione che è propria della natura dello Stato sociale moderno di indirizzare la propria azione per rimuovere situazioni di svantaggio e tendere a situazioni di equità, obiettivo che imporrebbe di indirizzare le agevolazioni ed i sostegni finanziari ai gruppi religiosi minoritari, piuttosto che a quelli con una struttura maggiore e consolidata<sup>34</sup>.

Rilevate ed analizzate le criticità (e in qualche caso le reticenze) della sentenza in questione, occorre anche riconoscere che con essa la Corte Costituzionale compie un deciso "passo avanti" a favore di una normativa orientata verso una concezione più liberale e garantista nei confronti delle minoranze religiose, tendenza che emerge con tutta la sua evidenza dalle motivazioni della Corte, per cui la mancanza di intesa "non può costituire elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini".

Con la pronuncia in esame si afferma un principio che ha avuto e continua ad avere degli effetti che vanno ben oltre il caso della Regione Abruzzo, che permette ad un numero maggiore di soggetti di godere del finanziamento all'edilizia di culto ed alla distribuzione delle aree a questi destinate dagli strumenti di pianificazione urbanistica. Tra le questioni sollevate dalla sentenza, di grande importanza sono quelle legate alle prospettive del pluralismo, per garantire al principio di laicità dello Stato una portata non meramente formale. Laicità e pluralismo sono valori contigui, dove uno si alimenta dell'altro.

Il principio pluralistico postula la neutralità dello Stato, ovvero la rinuncia da parte di questo a sostenere una scelta ideologica; la laicità vive quindi del pluralismo

---

<sup>33</sup> Zannotti L., *Il diritto ecclesiastico verso il terzo millennio: l'edilizia di culto e il dialogo religioso*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997, pag.751.

<sup>34</sup> Zannotti L., *op. cit.*, pag. 751.

e allo stesso tempo lo deve alimentare, predisponendo tutti gli strumenti per impedire l'affermazione definitiva di una concezione rispetto alle altre<sup>35</sup>.

Tutto ciò è di grande importanza per garantire una parità di trattamento a tutti i culti, cosa che dà effettività al principio di laicità dello Stato e ne è il suo "termometro"<sup>36</sup>.

Non a caso è opinione comune che "il trattamento riservato da uno Stato alle organizzazioni sociali di minoranza è il terreno più sicuro per misurare lo spirito democratico di un ordinamento"<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Zannotti L., *op. cit.*, pag. 752.

<sup>36</sup> Colella P., *op. cit.*

<sup>37</sup> Lariccia S. *Diritto ecclesiastico*, CEDAM, 1986.



### 2.3. La Sentenza Corte Costituzionale n. 346/2002

A quasi un decennio di distanza dalla pronuncia esaminata nel paragrafo precedente la Corte Costituzionale è dovuta tornare ad affrontare una questione che presenta con essa moltissimi punti di analogia.

Dopo la sentenza 195/1993, e in conseguenza di questa, alcune Regioni<sup>38</sup> adeguarono la loro normativa, recependo gli indirizzi ed i principi indicati dalla pronuncia della Corte, altre la ignorarono. In particolare, l'adeguamento dell'articolo 1 della legge regionale della Lombardia 9 maggio 1992 n.20 ha necessitato una nuova pronuncia della Corte Costituzionale.

Anche in questo caso, in circostanze del tutto simili a quelle che hanno originato la sentenza 195/1993, la questione di legittimità costituzionale è stata posta, attraverso un ricorso al TAR, dalla Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova.

L'atto impugnato, del quale si chiedeva l'annullamento, negava alla suddetta confessione religiosa l'assegnazione dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione secondaria previsti a sostegno dell'edilizia di culto dalla L.R. Lombardia 20/1992.

Il motivo del diniego risiedeva nei requisiti che la legge regionale (nel suo art.1) poneva per l'accesso ai finanziamenti, tra i quali, analogamente al caso abruzzese, rientrava l'aver concluso un'intesa con lo Stato. Il Tar Lombardia, con ordinanza del 4/12/2001, ritenendo non manifestamente infondata l'eccezione con riferimento agli articoli 8 1° comma e 19 della Costituzione ha rimesso la questione alla Corte Costituzionale.

Questa, con sentenza 346/2002, confermando nella sua motivazione le censure già avanzate nei confronti dell'analogo legge regionale abruzzese con sentenza 195/1993, ha ritenuto fondata l'eccezione d'incostituzionalità, ribadendo che la stipulazione di intese con lo Stato non sia pregiudiziale all'ottenimento dei contributi all'edilizia di culto<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> La Liguria fu la prima Regione ad adeguare la propria legislazione alla giurisprudenza della Corte Costituzionale abrogando, con la L.R. Liguria 59/93, l'art.1 della L.R. Liguria 4/85; a seguire il Piemonte, che con la L.R. Piemonte 39/97 ha abrogato l'articolo uno della L.R. Piemonte 15/89. La Regione Calabria ha parzialmente sanato gli aspetti potenzialmente incostituzionali della L.R. Calabria 21/90 con l'intervento della L.R. Calabria 2/95.

<sup>39</sup> Rodella D., *Edifici di culto - Realizzazione da parte della Chiesa cattolica e da altre confessioni religiose*, in *L'amministrazione italiana*, 2003, pag. 718-719.

La Corte ha riconosciuto che, nonostante la corrispondenza di contenuti con la legge abruzzese, la sua precedente sentenza non aveva effetto sulle altre leggi regionali. Tuttavia, riprendendo le motivazioni della sua precedente pronuncia, la Corte Costituzionale ha ribadito come le intese sono lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti tra le confessioni religiose e lo Stato in tutti quegli ambiti che, a causa della specificità delle singole confessioni, richiedono deroghe al diritto comune. Al contrario le intese "non sono e non possono essere una condizione imposta dai poteri pubblici 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 dei benefici loro riservati" tra i quali, nel caso in esame, l'erogazione dei contributi in favore della realizzazione di edifici di culto.

Questo principio, ormai ribadito dalla Corte Costituzionale in numerose pronunce, è avvalorato dal fatto che la stipulazione delle intese è rimessa all'iniziativa delle confessioni interessate, che possono decidere di stipularle oppure di avvalersi del solo regime generale e delle regole comuni; d'altro canto neanche il Governo ha un obbligo di avviare negoziati diretti alla loro stipulazione, né il Parlamento di approvare le leggi conseguenti<sup>40</sup>.

È evidente come, laddove una legge regionale potesse subordinare i contributi in questione alla stipulazione di un'intesa si porrebbe, per l'esercizio di un diritto costituzionalmente riconosciuto, un requisito indipendente dalla volontà e dalla possibilità di intervento delle confessioni religiose, in quanto il governo "non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa"<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Roccella A., *op. cit.*, pag 96.

<sup>41</sup> Con questa puntualizzazione contenuta nelle motivazioni della sentenza 346/2002 la Corte Costituzionale mette un punto fermo sulle svariate tesi, formulate dalla dottrina, secondo cui il governo potrebbe essere obbligato a siglare le intese che, per scelta politica, non avrebbe voluto firmare. In particolare ricordiamo l'ipotesi di Andrea Guazzarotti, secondo cui la mancanza di volontà politica potrebbe essere "affiancata" da "rimedi giuridici" sia nella fase di accesso alla negoziazione legislativa tramite il ricorso al giudice amministrativo o alla Corte Costituzionale, sia per l'estensione dei benefici negoziati attraverso l'intervento della Corte Costituzionale o degli stessi giudici di merito. Guazzarotti A., *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, II, pag. 213 e ss.

Da un'altra prospettiva autori come Fabio Corvaja affermano la possibilità di ricorrere direttamente al giudice amministrativo, negando il carattere politico della decisione governativa di non avviare trattative o di non approvare l'intesa raggiunta. Corvaja F., *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, II, pag. 227 e ss.

La Corte poi è tornata sul problema dell'assenza nell'ordinamento di criteri precisi per la definizione di "confessione religiosa", cosa che comunque non deve essere confusa con il requisito della stipulazione di intese.

In seguito alla sentenza in esame la Regione Lombardia ha lasciato immodificata la propria normativa per tre anni, trascorsi i quali ha emanato una nuova legge organica sul governo del territorio, la L.R. Lombardia 11 marzo 2005 n.12, i cui articoli 70-73 sono dedicati alle norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate ai servizi religiosi. La nuova legge, pur non riportando la limitazione censurata dalla Corte Costituzionale, è stata comunque considerata elusiva della sentenza 346/2002, in quanto ha introdotto nuovi criteri oggettivamente discriminatori.

Le nuove norme, mentre per gli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica si applicano direttamente, agli enti delle altre confessioni si applicano solo se ricorrono una serie di requisiti.

Occorre che: a) siano qualificate come confessioni in base a criteri desumibili dall'ordinamento<sup>42</sup>; b) aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del Comune<sup>43</sup>; c) i cui Statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali; d) previa stipulazione di convenzioni tra il Comune e le confessioni interessate. In particolare è quest'ultimo punto a risultare maggiormente problematico: il requisito dell'intesa ex art.8 Cost. è stato sostituito dalla nuova legge regionale con un'intesa a livello comunale.

Di tale accordo, la cui stipulazione non costituisce un obbligo a carico del Comune, mancando una disciplina che regoli questo tipo di convenzione non sono prefigurati i possibili contenuti e non è neanche prevista la predisposizione da parte della Regione di una convenzione-tipo che i Comuni possano utilizzare come modello<sup>44</sup>.

Una giustificazione potrebbe essere trovata sostenendo che la convenzione serve ad assicurare che la confessione religiosa rispetti le condizioni previste dalla legge, in particolare il vincolo di destinazione degli edifici. Tuttavia questa

---

<sup>42</sup> Questo requisito è tautologico e quindi non di vero aiuto per l'interprete.

Roccella A., *L'edilizia di culto nella legislazione della Lombardia n.12 del 2005*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, fasc. 1-2, pag.140.

<sup>43</sup> Questi requisiti sono suscettibili di gravi incertezze applicative poiché la presenza è qualificata con ben tre aggettivi: diffusa, organizzata e stabile. Roccella A., *Op.cit.*, pag.140.

<sup>44</sup> Roccella A., *Op.cit.*, pag.140.

argomentazione non risulta convincente, in quanto il vincolo di destinazione non richiede necessariamente una convenzione, essendo stabilito direttamente dalla legge; risulta poi palese la disegualianza di trattamento con la Chiesa cattolica nei confronti della quale, pur valendo il rispetto delle condizioni di legge ed il vincolo di destinazione, non è richiesta la stipulazione della convenzione.

L'inserimento, tra i requisiti normativi, di una convenzione dai contorni così incerti si presta inoltre ad un utilizzo distorto da parte dei Comuni, che con questo strumento avrebbero il pretesto giuridico per ostacolare le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ad esempio ritardando la stipula della convenzione o richiedendo l'inserzione in essa di clausole-capestro inaccettabili<sup>45</sup>.

Per tentare di dare una lettura in qualche modo conforme a Costituzione di tale legge regionale si potrebbe giustificare l'obbligo della convenzione con la necessità di individuare con essa i referenti in grado di assumere la veste di controparte del Comune per tutti gli adempimenti relativi all'edilizia di culto delle confessioni religiose di minoranza: dato che la legge 222/85 ha posto la disciplina generale degli enti ecclesiastici per quanto riguarda la Chiesa cattolica, tale necessità emerge solo con riferimento alle altre confessioni. Tuttavia questa giustificazione perde la sua efficacia nel momento in cui si richiede la stipulazione della convenzione anche a quelle confessioni che, nel regolare i loro rapporti con lo Stato mediante intesa, abbiano in essa previsto una disciplina dell'edilizia di culto e dell'attività degli enti ecclesiastici.

Una normativa di questo tipo, dove le amministrazioni locali godono di eccessiva discrezionalità, rischia di non essere rappresentativa dei bisogni della popolazione e di condurre al risultato pratico della diffusione sul territorio di edifici di culto in misura non corrispondente alle reali esigenze. Questa discrepanza va a svantaggio delle confessioni minori, che per mancanza o insufficienza di fondi dovranno rinunciare ad avere un luogo di culto, ampliando sempre di più le disegualianze nei confronti di quelle più consolidate che, al contrario, godranno dei benefici.

Ci si chiede poi se il requisito dell'insediamento organico sul territorio appaia corretto alla luce del dettato costituzionale o se invece non si possa escludere che

---

<sup>45</sup> Roccella A., *La legislazione regionale. Cit.*, pag. 97.

l'edilizia di culto debba soddisfare interessi religiosi (ancora) non collegati con le aree da urbanizzare<sup>46</sup>.

Non appare infatti ragionevole, sulla base di un criterio meramente quantitativo, giustificare l'esclusione di gruppi, seppur minoritari, del diritto di avere luoghi di culto attraverso i quali questi, oltre a professare la propria religione, possono fare propaganda e di conseguenza proselitismo, anche al fine di aumentare la propria consistenza numerica sul territorio.

In conseguenza degli argomenti sopra esposti si può affermare che la L.R. Lombardia 12/2005 presenta possibili elementi di illegittimità costituzionale: in particolare il requisito di una convenzione tra le confessioni religiose e i Comuni risulta comprensibile solo postulando la volontà di discriminare le confessioni religiose di minoranza, anche alla luce del fatto che non sussiste nessun obbligo per il Comune di concludere questo accordo, essendo questa una sua scelta discrezionale.

La presenza di questo requisito si presta di conseguenza ad essere motivo di scontro, ed anche di un elevato contenzioso giurisprudenziale, tra i Comuni e i cittadini appartenenti a delle confessioni di minoranza e le stesse confessioni.

Parte della dottrina è arrivata ad interpretare la legge regionale lombarda nel senso che il Comune abbia un obbligo giuridico di stipulare una convenzione ogni volta che venga presentata una richiesta da parte di un ente esponenziale di una confessione religiosa per il quale sussistano i presupposti di legge e che tale obbligo sia tutelabile in sede giurisdizionale, anche col rimedio dell'adempimento in forma specifica; secondo questa dottrina il contenuto della convenzione dovrebbe limitarsi all'accertamento della sussistenza dei suoi presupposti<sup>47</sup>.

Un altro aspetto problematico è ravvisabile nel fatto che, in particolare per quanto riguarda alcuni culti come quello islamico<sup>48</sup>, diffusi in special modo fra la

---

<sup>46</sup> Mantineo A., *La legislazione sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza (nella Regione Calabria e altrove)*, in *Quaderni di diritti politica ecclesiastica*, fasc.3, 2005, pag 683; Botti F. (2001). *Sulla natura giuridica dei protocolli di intesa (per la stipula di convenzioni tra enti pubblici e privati gestori di scuole religiosamente caratterizzate)*, in Cimbalo G., *Europa delle regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*. p. 193-224, Torino, Giappichelli, 2001.

<sup>47</sup> Roccella A., *L'edilizia di culto nella legislazione della Lombardia... cit.*, pag. 142 – 143.

<sup>48</sup> Le stime più attendibili indicano che i musulmani in Italia si attesta intorno alle 600.000 unità. Nonostante il rilevante impatto sociale delle Comunità musulmane presenti sul territorio della Repubblica, non sono state ancora avviate le trattative per la stipula di un'intesa. Sui rapporti con l'islam in Italia vedi: Cimbalo G., *L'esperienza dell'Islam dell'Est Europa come contributo a una regolamentazione condivisa della libertà religiosa in Italia*. in *Identità religiosa e integrazione dei Musulmani in Italia e in Europa* (omaggio alla

popolazione di cittadinanza non italiana, l'eventuale rifiuto di stipulare la convenzione da parte dei Comuni rischia di tradursi in atti di discriminazione degli stranieri per motivi religiosi, comportamento che va a ledere i diritti umani e le libertà fondamentali<sup>49</sup>.

Come sostenuto da Roccella<sup>50</sup>, anche a parere di chi scrive, l'impostazione della disciplina lombarda sembra derivare, se pure in modo attenuato, da alcune proposte di legge in tema di edilizia di culto avanzate da alcuni deputati della Lega Nord, che avevano suscitato un vivace commento critico a causa della posizione ideologica sottostante<sup>51</sup>.

La proposta di legge 1246 del 2008, recante “disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi”, parte infatti da un'impostazione fortemente limitativa della libertà religiosa, la cui ratio non sembra essere quella di dare una disciplina organica alla materia degli edifici di culto, quanto quella di dettare una serie di norme che fungano da ostacolo alla loro realizzazione ogni qualvolta la richiesta provenga da un culto di minoranza, in particolare da quello islamico. Le norme contenute nella proposta di legge in esame sono contrassegnate da un'evidente ostilità di tipo ideologico verso taluni culti, che si palesa in disposizioni nelle quali il sistema dei due pesi e due misure è tutt'altro che celato.

Ad esempio, quando si afferma l'impossibilità di considerare la moschea un semplice luogo di culto in quanto in essa si svolgono anche attività diverse, non si solleva una simile obiezione per le parrocchie cattoliche, all'interno delle quali vi sono strutture come gli oratori nei quali si offrono servizi alla comunità parrocchiale, soprattutto giovanile, che vanno dai campi sportivi al cinema parrocchiale fino all'organizzazione di sagre e feste che niente hanno a che fare con l'attività strettamente culturale.

---

memoria di Francesco Castro, Roma 22 maggio 2008), a cura di R. Aluffi Beck-Peccoz, Giappichelli, Torino 2011, 71-104.

<sup>49</sup> Violando, tra l'altro, l'articolo 43 del d.lgs. 25 luglio 1998, n.286 recante *testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

<sup>50</sup> Roccella A., *La legislazione regionale. Cit.*, pag. 98.

<sup>51</sup> APC, XIV leg., proposta di legge n.4858, di iniziativa dei deputati Gibelli, Bricolo, Parolo, Ercole, Luciano Dussin, “*Disposizione per la realizzazione di nuovi edifici dedicati ai culti ammessi*”, presentata il 26 marzo 2004 e APC, XVI leg., proposta di legge n.1246, di iniziativa dei deputati Gibelli, Cota, “*Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi*”, presentata il 4 giugno 2008.

La stessa denominazione della proposta di legge, rievocando una terminologia usata dal legislatore fascista e, seppur mai abrogata, considerata ormai un feticcio del passato di dubbia costituzionalità, ripropone la qualificazione giuridica della categoria dei culti ammessi.

Al riguardo, l'art.4 in combinato disposto con il comma 1 dell'art.1 ripristina la categoria dei "culti ammessi", affiancandola a quella delle confessioni con intesa (nei confronti delle quali la legge risulta inapplicabile in virtù dell'articolo 5) e delle altre confessioni che, pur non avendo intesa, siano state riconosciute. La costruzione di nuovi edifici di culto viene così subordinata alla stipulazione di un'intesa o ad altra forma di riconoscimento.

Quelle confessioni prive di intesa e non ancora riconosciute possono avvalersi del nuovo procedimento previsto dalla stessa proposta di legge, mediante il quale la confessione regolerebbe i propri rapporti con lo Stato, ma "esclusivamente per le materie previste dalla presente legge", ossia l'edilizia di culto. Una previsione di questo tipo, laddove fosse approvata dal Parlamento, solleverebbe non pochi dubbi di costituzionalità, specialmente in relazione all'articolo 8 della Costituzione.

L'oggetto delle intese verrebbe infatti ristretto, senza un apparente motivo, alla sola edilizia di culto, inoltre si assisterebbe all'annullamento dell'autonomia statutaria delle confessioni religiose<sup>52</sup>, in quanto il comma 4 dell'art.4 vincola il contenuto degli statuti ai requisiti contenuti nel decreto legislativo che il governo è delegato ad adottare<sup>53</sup>.

In concreto tali requisiti generali sono ricavabili da esigenze (ma anche da pregiudizi) che investono molteplici campi: dal rispetto della vita e della salute dell'uomo e della dignità della famiglia (requisito che chiaramente allude alla pratica delle mutilazioni genitali e al matrimonio poligamico), al riconoscimento della democraticità e laicità dello Stato italiano (che da limite esterno agli statuti si vorrebbe introdurre come limite interno agli stessi da valutare in via preventiva), al divieto di svolgimento negli edifici di culto di "attività non strettamente legate al culto" (comprese quindi quelle di "istruzione e formazione" a qualsiasi titolo esercitate), il divieto di utilizzare lingue diverse da quella italiana per tutte quelle

---

<sup>52</sup> Che l'articolo 8 Costituzione subordina all'unica condizione del non contrasto con l'ordinamento dello Stato.

<sup>53</sup> Art.4 co.4 p.d.l. 1246/2008: "Il governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante i requisiti generali degli statuti delle confessioni o associazioni religiose di cui al comma 1 [...]".

attività pubbliche non strettamente legate al culto, fino al divieto di pratiche in qualche modo collegabili alla dottrina dell'occultismo (probabilmente il redattore della proposta voleva riferirsi all'esoterismo di alcune correnti religiose islamiche)<sup>54</sup>.

Laddove una confessione religiosa manchi di un'intesa con lo Stato o di uno Statuto redatto con i criteri di cui sopra ed approvato dal Ministero dell'Interno, per ottenere di poter costruire un proprio edificio di culto è interamente sottoposta al potere autorizzativo delle Regioni, previsione anche questa fortemente rievocativa di un altro istituto di epoca fascista (ora abrogato): quello dell'autorizzazione governativa prevista per l'apertura di un tempio<sup>55</sup>.

Tanto la previsione in materia di Statuto quanto quella sull'autorizzazione produrrebbero l'effetto di sottoporre la realizzazione di un luogo di culto a vincoli di carattere pubblicistico, mutando completamente la natura di quello che, al contrario, oggi rientra nel diritto comune in quanto espressione del diritto collettivo di libertà religiosa costituzionalmente riconosciuto dagli artt. 7 e 8 Cost.

Le Regioni, sulla base dell'art.3, co.1 lett.a, devono garantire effettività alla nuova legge adeguando le proprie normative in materia di finanziamento pubblico all'edilizia di culto così che ogni confessione priva di intesa risulti senz'altro esclusa da ogni contributo comunale alla loro costruzione.

Una previsione di questo tipo si pone in palese contrasto con quanto stabilito a riguardo da più sentenze della Corte Costituzionale<sup>56</sup>, ribadendo con una legge nazionale il requisito della stipulazione di un'intesa con lo Stato ex art. 8 Costituzione al fine di poter accedere al contributo pubblico.

L'iter previsto da questa legge per la costruzione dell'edificio di culto prevede poi la necessità di una autorizzazione regionale, per l'ottenimento della quale delinea una articolata procedura che tenga conto di requisiti così stringenti da lasciare oggettivamente intravedere la volontà di ostacolarne il più possibile l'ottenimento.

In particolare, il comma 2 dell'art.2 impone alle Regioni di dotarsi di un piano di programmazione per la costruzione di nuovi edifici destinati alla categoria dei culti ammessi, che dovrà avere essere proporzionale al numero di immigrati

---

<sup>54</sup> Colaianni N., *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, in "Oliv", consultabile all'indirizzo internet [http://www.oliv.it/areetematiche/73/documents/Colaianni\\_edificidiculto.pdf](http://www.oliv.it/areetematiche/73/documents/Colaianni_edificidiculto.pdf), pag. 3.

<sup>55</sup> R.D. 28 febbraio 1930 n.289, art.1, dichiarato illegittimo dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 59 del 1958.

<sup>56</sup> In particolare con le sentenze della Corte Costituzionale 195/1993 e 346/2002.



legalmente residenti sul territorio interessato, tale dato può essere aggiornato ogni cinque anni ma solo nella misura massima del 5%.

Le Regioni sono competenti a determinare il numero minimo di fedeli aderenti ad una confessione per la presentazione della domanda di autorizzazione.

La deriva demagogica e populista di questa proposta di legge raggiunge la sua vetta più alta con la previsione, laddove una confessione riuscisse a superare tutti gli ostacoli e ad essere conforme ai requisiti previsti, di subordinare comunque l'ottenimento dell'edificio di culto alla "previa approvazione" della "popolazione del comune interessato mediante referendum"<sup>57</sup>.

Questa proposta di legge è espressione di una ideologia politica di matrice xenofoba che non riguarda solo l'Italia ma che ha attraversato nell'ultimo decennio buona parte dell'Europa e dei paesi occidentali.

In Svizzera, tramite la consultazione popolare del 29 novembre 2009, è stato introdotto nella Costituzione federale elvetica il divieto esplicito di realizzare nuovi minareti. Similmente in Francia, in occasione delle elezioni regionali del 2010, abbiamo assistito alla presentazione di numerose liste che facevano distinguere il loro programma per l'opposizione ai minareti.

E' evidente come i fautori di questa politica "hanno individuato nell'aspetto populistico della democrazia diretta il mezzo per legittimare forme di discriminazione costituzionalmente inaccettabili, eleggendo il referendum a strumento privilegiato di controllo dell'apertura di moschee"<sup>58</sup>.

Questa matrice culturale, tradizionalmente differenzialista, ha trovato nell'attacco alle moschee e ai centri islamici, descritti come luoghi permeabili alle infiltrazioni terroriste, il proprio centro di impatto. Gli edifici di culto vengono presi di mira perché "hanno a volte poco a che fare con le funzioni religiose così come concepite dalla cultura occidentale", ed a volte vengono visti quasi alla stregua di presidi militari o, comunque, nei quali si fanno insegnamenti in molti punti contrastanti con "i principi sanciti dalla Costituzione". Si tratta di una visione

---

<sup>57</sup> Dando un sostanziale diritto di veto, esercitando il quale la popolazione può difendere il territorio, la patria locale e la stessa cristianità dall'inquinamento -come si esprime qualche documento leghista- da stranieri e infedeli. Colaianni N., *Op. cit.*, pag. 4.

<sup>58</sup> Alicino F., Botti, F., *I diritti cultural-religiosi dall'Africa all'Europa*, Torino, Giappichelli Editore, pag.379.

ideologica e strumentale, che legittima una "guerra preventiva" all'Islam degli immigrati<sup>59</sup>.

L'obiettivo diventano così i luoghi di culto, la cui costruzione deve essere ostacolata dalle amministrazioni locali, in un'ottica di "tolleranza zero"<sup>60</sup>. Questa posizione politico-ideologica emerge nuovamente nella L.R. Lombardia 12/2006, che ha aggiunto il comma 3-bis all'articolo 52 della legge del 2005: con questa legge si stabilisce che i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili destinati alla creazione di luoghi di culto sono ora assoggettati al permesso di costruire, in luogo della semplice denuncia di inizio attività, anche se non comportano la realizzazione di opere edilizie.

Pur riferendosi a tutte le confessioni religiose, nella sostanza tale normativa va a gravare sulle sole confessioni diverse dalla cattolica, data la netta maggioranza degli edifici di culto appartenenti quest'ultima<sup>61</sup>.

Dall'analisi complessiva delle sentenze fin qui esaminate il dato che emerge è quello del riconoscimento, da parte della Corte Costituzionale, della presenza dell'interesse religioso, che deve essere tutelato e liberato da vincoli ed ostacoli, all'interno degli interessi collettivi garantiti dallo Stato.

In quest'ottica le scelte politiche devono essere orientate ad una particolare attenzione alla tutela delle confessioni di minoranza, alle quali devono essere garantite pari opportunità in campo religioso, con azioni che riducano il più possibile le disegualianze. Queste enunciazioni di principio trovano effettività solo in quelle Regioni che si sono attenute al dettato costituzionale: così il diritto di usufruire dei contributi pubblici destinati all'edilizia di culto è garantito a tutte le confessioni religiose con soluzione di continuità, differenziandosi a seconda dell'ente locale in questione.

---

<sup>59</sup> Tale politica semplicista e populista è agevolata dall'atteggiamento storicamente tenuto da molti Paesi europei che, prima dell'Italia, hanno instaurato relazioni con le confessioni religiose procedendo per "grandi famiglie" e hanno individuato l'Islam come un culto unico, senza operare distinzioni al suo interno. Cimbalo G., *L'esperienza dell'Islam dell'est Europa come contributo a una regolamentazione condivisa della libertà religiosa in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), pag. 2.

<sup>60</sup> Colaianni N., *op. cit.*, pag. 2.

<sup>61</sup> Ad ulteriore conferma dell'indirizzo politico ostile alla presenza di stranieri sul territorio regionale possiamo ricordare la disciplina in materia di telefonia fissa contenuta nella L.R. Lombardia 6/2006 che, ponendo stringenti requisiti igienico-sanitari per i phone center, limita la possibilità di apertura di nuovi esercizi e pregiudica la prosecuzione di quelli esistenti, incidendo nuovamente su diritti fondamentali della persona quali la libertà delle Comunicazioni. Roccella A., *La legislazione regionale. Cit.*, pag. 99.

In questa situazione di grande confusione le confessioni religiose che non hanno stretto un'intesa con lo Stato si trovano in una sorta di "limbo normativo", sospesi tra la L.1159/29 sui "culti ammessi" e un diritto comune largamente inadeguato<sup>62</sup>.

Questa situazione di stallo potrebbe essere superata – secondo alcuni autori - con l'adozione di una legge sulla libertà religiosa, la cui prima proposta risale già al 1990<sup>63</sup> ma che ancor oggi non è stata approvata dal Parlamento: solo con una normativa generale a livello nazionale sarà possibile dare omogeneità alla disciplina e garantire uniformità di trattamento in tutto il territorio italiano.

---

<sup>62</sup> Parolin G.P., *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/93 alla 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc.2, 2003, pag. 353.

<sup>63</sup>I più importanti disegni di legge in materia sono:

- Disegno di legge 13 settembre 1990, "*norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*".
- Progetto di legge n. 3947 del 3 luglio 1997, "*norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*".
- Progetto di legge n. 2531 del 1 marzo 2002, "*libertà di coscienza di religione e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*".
- Progetto di legge del 28 aprile 2006, A.C. 36, dell'On. Boato, "*norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*".
- Progetto di legge del 28 aprile 2006, A.C. 134, dell'On. Spini ed altri, "*norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*".
- Progetto di legge n. 448 del 29 aprile 2008, dell'On. Zaccaria ed altri recante "*norme sulla libertà religiosa*".

Quest'ultimo testo, che esamineremo in dettaglio nel 3° Capitolo, si discosta dagli schemi degli altri progetti "che -si legge nella relazione di presentazione- riproducendo i provvedimenti di iniziativa governativa presentata dai governi Prodi e Berlusconi nelle precedenti legislature, presupponevano un quadro della situazione risalente agli anni 90 e oggi profondamente mutato".

## 2.4. Il ruolo delle amministrazioni locali tra discrezionalità e straripamento dei poteri

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso l'Italia è diventato un paese di immigrazione, pur in presenza di un'emigrazione che, anche se in maniera affievolita rispetto al passato, non è scomparsa<sup>64</sup>.

La recente immigrazione internazionale, oltre a essere causata da eventi catastrofici come guerre, repressioni e povertà è anche derivata dai cambiamenti sociali, economici e politici conseguenti i processi di globalizzazione, che hanno contemporaneamente accresciuto il numero dei paesi di immigrazione e quello dei paesi di emigrazione.

Negli anni Settanta, in coincidenza con le politiche restrittive dell'immigrazione attuate dai paesi del nord Europa, gli Stati del sud Europa (Grecia, Italia, Spagna e Portogallo) sono diventati paesi di immigrazione. Il flusso migratorio in Italia è cresciuto molto velocemente: nel 1980 sono stati calcolati 298.749 immigrati regolari, nel 1990 781.138, nel 2000 1.388.153. Nel 2004 gli immigrati sono 2.600.000 e l'Italia diventa il quarto paese di immigrazione in Europa dopo la Germania (7.300.000), la Francia (4.000.000) e l'Inghilterra (2.200.000)<sup>65</sup>.

Per la prima volta nella storia italiana non esiste solo una maggioranza cattolica e minoranze protestanti, ma sono presenti molte altre religioni.

Nel 2001 si registrava questa ripartizione per gruppi religiosi tra gli immigrati: 37% musulmani; 27% cattolici; 22% ortodossi e/o protestanti; 7% appartenenti a religioni orientali; 7% ad altri gruppi religiosi<sup>66</sup>.

È evidente come le forme di pensiero e gli istituti giuridici in materia di famiglia, scuola, edifici di culto e organizzazioni religiose abbiano risentito del

---

<sup>64</sup> L'emigrazione è stato uno dei fenomeni più importanti della storia nazionale: fin dal 1861 sono state registrate più di 24 milioni di partenze dall'Italia. Le rimesse degli emigrati, ossia i soldi che gli italiani all'estero mandavano alle proprie famiglie rimaste in Italia, furono in quegli anni una delle voci più importanti dell'economia nazionale.

<sup>65</sup> Cimbalo G., *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, intervento al Convegno *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, Pellegrini Editore, Cosenza 2011, 335-386

<sup>66</sup> I criteri utilizzati per questo tipo di censimento sono decisamente opinabili, infatti non si distinguono né si selezionano i nuovi venuti ma questi vengono catalogati sulla base di categorie sommarie, per cui coloro che provengono dal Nord Africa o dall'Africa sub sahariana sono, per convenzione, musulmani; quelli che emigrano dall'oriente asiatico sono buddhisti, quelli che hanno origine nell'est Europa sono considerati ortodossi. *Ibidem*

monismo culturale, nonché del potere politico reale esercitato dalla Chiesa cattolica nei confronti del nostro sistema politico<sup>67</sup>. La composizione della società italiana dal punto di vista religioso, infatti, è sempre stata estremamente omogenea e l'egemonia della Chiesa cattolica nei secoli non è mai stata messa in discussione.

Questa situazione è rimasta immutata fino all'inizio degli anni Novanta dove, con l'immigrazione di massa dai paesi dell'Est, vi è stato un rimescolamento delle carte che ha trovato il paese impreparato, mettendone in crisi l'identità e costringendo la popolazione autoctona a doversi confrontare con concezioni filosofiche, culturali e religiose diverse dalle proprie.

Si sono così venuti a generalizzare dei comportamenti difensivi e di rifiuto verso alcune culture e tradizioni, in particolar modo verso la religione islamica, considerando invece coloro che provengono dai paesi dell'Europa orientale come più simili e quindi più compatibili con la tradizione italiana.

È accaduto quindi che la tendenza a riscoprire il territorio, le sue tradizioni ed usi, nonché la stessa appartenenza religiosa non abbia portato ad un reciproco arricchimento culturale e ad un dialogo costruttivo, ma abbia assecondato la necessità di utilizzare una serie di valori e di contenuti identitari da contrapporre a quelli portati dai migranti.

In una situazione di questo tipo l'appartenenza religiosa assume dei forti punti di contatto con quella etnica e culturale: anche nelle popolazioni europee, nonostante il numero sempre maggiore di non credenti e non praticanti, i comportamenti riferibili ad un'origine religiosa assumono un'importanza crescente. Ciò accade poiché, in particolar modo nelle società secolarizzate, si fa riferimento all'appartenenza religiosa intesa come area culturale e sociologica, accomunata da usi e abitudini, celebrazioni e ricorrenze, scansione del tempo e dal calendario<sup>68</sup>.

L'appartenenza alla Comunità presuppone una contrapposizione a un luogo esterno, un "noi e loro", dalla cui interazione si determinano i rapporti di potere e l'egemonia di un gruppo sull'altro.

---

<sup>67</sup> Tozzi V., *Le mosche ed i ministri di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), settembre 2007, pag. 1.

<sup>68</sup> Cimbalo G., *op.cit.*, pag. 341.

Questo atteggiamento di chiusura e di paura, fomentato anche dai mass media, è diventato il nodo centrale delle proposte politiche di alcuni partiti<sup>69</sup> ed ha avuto ripercussioni gravi per quanto riguarda il modo con cui viene trattato il tema della libertà religiosa tanto a livello nazionale<sup>70</sup>, quanto rispetto a quello locale.

Accade così che i Comuni, in quanto direttamente incaricati della gestione del territorio, nelle proprie decisioni siano sempre più condizionati sotto il profilo ideologico e nel gestire le richieste di utilizzazione dello spazio pubblico da parte dei vari gruppi etnico-religiosi si trovino a dover moderare una vera e propria battaglia combattuta con simboli religiosi, etnici, culturali finalizzati a marcare il territorio e che vede il suo epicentro proprio nell'edificio di culto<sup>71</sup>.

Nell'incapacità e nell'inerzia del legislatore nazionale di elaborare una legge sulla libertà religiosa che ponga il diritto al passo coi tempi, prendendo atto che in materia non esiste più un sentire comune, ma al contrario che la composizione della società italiana ha assunto un grado di disomogeneità paragonabile a quello degli altri paesi europei, spesso gli enti locali fanno proprio il concetto di "arredo e decoro urbano"<sup>72</sup> per dare fondamento giuridico e motivazione al rigetto delle domande di costruzione di nuovi e diversi edifici di culto.

Come conseguenza i primi cittadini hanno assunto le vesti di difensori di valori dai contorni incerti e discutibili quale quello di "decoro", espressione che racchiude, con la sua indefinitezza, l'evidenza dello straripamento delle competenze al quale

---

<sup>69</sup> Gruolo ha definito il partito della Lega Nord come un "imprenditore politico dell'islamofobia" (*Xenofobi e xenofili, gli italiani e l'Islam*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pag. 58).

<sup>70</sup> In tema di edifici di culto possiamo ricordare il già citato d.d.l. n. 1246 del 4 giugno 2008, presentato dall'On. Cota, che subordina la costruzione di edifici di culto islamici ad approvazione popolare tramite referendum e stabilisce che la costruzione dell'edificio non può avvenire a meno di un km da un altro edificio di culto. E' difficile trovare la ratio di questa previsione, se non quella (pratica) di creare degli ostacoli urbanistici alla nascita di nuovi centri islamici e quella (ideologica) di creare uno steccato tra le due Comunità: che i musulmani restino in un luogo isolato, a "distanza di sicurezza" da edifici cattolici.

<sup>71</sup> Cimbalo G., *op.cit.*, pag 357 – 358.

<sup>72</sup> Il decreto del ministero dell'interno del 5 agosto 2008 ha identificato cinque ambiti nei quali il sindaco promuove interventi di prevenzione e contrasto inserendovi, tra gli altri, "le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico". Il nuovo potere di ordinanza dei sindaci si inserisce nell'alveo di una fase di ricentralizzazione della sicurezza urbana, in cui si radicalizza un approccio tendente alla "centralizzazione" delle questioni afferenti alle politiche di sicurezza. Priorità e ambiti sono infatti decisi dal centro e i sindaci agiscono come "ufficiale di governo", non come eletti e rappresentanti della comunità. Giovannetti M., *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione regolamentazione della convivenza cittadina*, Cittalia – fondazione ANCI ricerche, pag. 18 – 19.

assistiamo, permettendo a taluni Sindaci di intervenire addirittura in materia di affissione del crocifisso negli edifici pubblici rivendicando una competenza comunale ad intervenire in materia di arredo delle scuole e degli edifici pubblici<sup>73</sup>. Il perimetro della città diventa così un luogo simbolico da preservare, da rendere impermeabile, come sotto una campana di vetro, da ogni contaminazione culturale e da ogni possibile lesione dell'ordine pubblico.

Sintomatica in tal senso è la nozione di "area sensibile"<sup>74</sup> contenuta nella "direttiva del ministero dell'interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili"<sup>75</sup>, in cui si dichiara la necessità di definire dei criteri con cui Prefetti e Questori possano sottrarre alcune aree cittadine alle manifestazioni, così come alle funzioni, alle cerimonie e alle pratiche religiose.

I poteri delle amministrazioni locali hanno avuto un notevole ampliamento non solo seguito delle modifiche apportate al titolo V della Costituzione, ma anche da provvedimenti in materia di sicurezza urbana.

E' proprio quest'ultimo aspetto ad essere stato fortemente valorizzato dal dall'art. 54 del T.U.E.L. (come novellato dalla l. 28 luglio 2008, n. 125<sup>76</sup>), che incide in modo significativo non solo su aspetti settoriali legati a situazioni specifiche, ma sul ruolo stesso dei sindaci, fornendo loro nuovi poteri su temi che riguardano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana: viene pertanto conferito maggior rilievo alle funzioni relative all'ordine e alla sicurezza pubblica di spettanza del sindaco, attribuendo a quest'ultimo la possibilità di adottare provvedimenti, anche contingibili ed urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano non solo l'incolumità pubblica, come già previsto nel testo preveggenente, ma anche la sicurezza urbana<sup>77</sup>, purché tempestivamente comunicati al Prefetto il quale, qualora i provvedimenti dei Sindaci comportino rilevanti conseguenze sull'ordinata

---

<sup>73</sup> Almeno per quanto riguarda gli istituti superiori, la competenza in materia di arredi è dell'Amministrazione provinciale. Cimbalò G., *Laicità e collaborazione alla prova: il livello locale. Introduzione alla sezione di lavoro* in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), pag 9.

<sup>74</sup> "Aree nelle quali siano collocati obiettivi critici in relazione ai quali sarà opportuno disporre le necessarie limitazione all'accesso".

<sup>75</sup> *Direttiva* del 26 gennaio 2009, consultabile all'indirizzo Internet [http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0984\\_2009\\_01\\_26\\_Direttiva\\_prefetti\\_su\\_manifestazioni\\_in centri\\_urbani.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0984_2009_01_26_Direttiva_prefetti_su_manifestazioni_in centri_urbani.html)

<sup>76</sup> Che ha convertito il D.L. 23 maggio 2008 n.92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (facente parte del c.d. "Pacchetto sicurezza", approvato in sede di Consiglio dei Ministri il 21 maggio 2008).

<sup>77</sup> Morelli F., *I nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana*, in *Altalex*, [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 2008.

convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, potrà sempre indire un'apposita conferenza alla quale potranno prendere parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, ove opportuno, soggetti pubblici o privati nell'ambito territoriale interessato<sup>78</sup>.

Centrale appare quindi il ruolo dei Sindaci, immediata espressione del corpo elettorale (che assume sempre più la fisionomia di Comunità locali in mobilitazione), ma insieme terminale periferico dello Stato, in quanto ufficiale di governo.

In concreto, i nuovi poteri attribuiti ai Sindaci in ordine alla sicurezza urbana trovano il loro principale ambito di applicazione proprio nei confronti dei soggetti immigrati.

Così, ad esempio le ordinanze del sindaco di Firenze per contrastare i lavavetri delle auto ai semafori, sulla base del regolamento di polizia municipale che vieta di lavare gli autoveicoli sulla strada pubblica, o la disposizione di un comune della provincia di Bergamo che vieta l'apertura in centro di locali dove si possa acquistare e consumare il kebab. Un esempio che tocca il tema della nostra trattazione è quello dell'utilizzo dei poteri di polizia urbana per ordinare la demolizione di opere abusive e il ripristino di una mutata destinazione d'uso per imporre la chiusura di una moschea, ricavata in un locale originariamente destinato al commercio all'ingrosso<sup>79</sup>.

Così, sul presupposto "della necessità e dell'urgenza [...] per far fronte ad un pericolo di danno grave ed imminente per la generalità dei cittadini" , sovente i sindaci intervengono con le c.d. "ordinanze libere" per risolvere problemi connessi alla presenza di minoranze religiose all'interno dei centri urbani<sup>80</sup>.

È evidente come questo spregiudicato utilizzo del potere di ordinanza sia carico di contenuti ideologici. I poteri di ordinanza appaiono un retaggio del preesistente sistema istituzionale<sup>81</sup>, e sono giustificati dal carattere provvisorio e contingente delle situazioni stesse, collegati all'urgenza di adottare le misure per farvi fronte. Al contrario, questo tipo di ordinanze non hanno un'efficacia temporanea, ma

---

<sup>78</sup> Mazzola R., *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), pag. 11.

<sup>79</sup> TAR Trentino Alto Adige, Bolzano, sent. n. 116/2009.

<sup>80</sup> Cimbalo G., *Il diritto ecclesiastico oggi...* pag. 18.

<sup>81</sup> Nel quale la differente composizione costituzionale del potere esecutivo giustificava la presenza di poteri atipici.



appaiono a tempo indeterminato e in più non si coglie quale sia il danno grave del quale si invoca l'esistenza<sup>82</sup>.

Con la dilatazione delle competenze dei Sindaci e l'uso sempre più frequente di ordinanze per questioni attinenti l'integrazione e il controllo delle minoranze etniche e religiose, per definire i contenuti del principio di laicità sarà determinante il ruolo della giustizia amministrativa e in particolare l'atteggiamento che adotteranno i Tribunali Amministrativi Regionali, dato il prevedibile incremento dei ricorsi su cui questi saranno chiamati ad esprimersi<sup>83</sup>.

Occorre quindi che i giudici amministrativi nelle loro pronunce abbiano ben presente di come l'ampliamento della giurisdizione a fattispecie che investono i diritti e le libertà fondamentali imponga loro di prestare una particolare attenzione, in modo da evitare "[...] una ricostruzione del sistema che si tradurrebbe in una lesione delle stesse"<sup>84</sup>. È necessario in particolare evitare che il giudice amministrativo si lasci "indurre a privilegiare nel proprio iter motivazionale la dimensione obiettiva degli interessi in gioco, quand'anche la fattispecie incide su diritti"<sup>85</sup>, occorre cioè evitare che i criteri adottati dal giudice amministrativo siano ispirati principalmente a ragioni di convenienza politica e solo in seconda istanza motivati da esigenze di vera giustizia.

Per i diritti di libertà fondamentali sarà sicuramente vantaggioso beneficiare di una tutela giurisdizionale di tipo inibitorio.

Di pari passo con il moltiplicarsi di queste reazioni difensive e a volte scomposte da parte delle autorità amministrative locali, il diniego alle richieste

---

<sup>82</sup> La giurisprudenza sul punto è costante: occorre che si sia verificata una situazione eccezionale, di pericolo e di urgenza, che minacci l'ordine pubblico o comunque gli interessi pubblici tutelati dalle rispettive norme (sanità, edilizia, ambiente, etc.) (Cons.St., V, 18.11.1977 n. 1041; 18.3.1991 n. 270; TAR Campania, Salerno, VII, 3.8.2006 n. 7815; TAR Abruzzo, Pescara, I, 26.7.2006 n. 392). Deve inoltre trattarsi di una situazione transeunte, di cui provvedimenti devono avere un effetto temporaneo, senza modificare in modo stabile la realtà (v. ad es. TAR Sicilia, I, 4.11.1992 n. 768; TAR Sardegna, 26.6.1993 n. 816; TAR Sardegna, 4.4.1995 n. 461).

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre chiarito come il carattere derogatorio dei poteri di ordinanza rispetto ai principi di legalità dell'azione amministrativa non può dare luogo ad effetti che si pongono in contrasto con norme o principi costituzionali. Cerulli Irelli V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli editore, 2010, pag. 301 – 302.

<sup>83</sup> Confermando la tendenza ad estendere alla giustizia amministrativa la giurisdizione sui diritti e sulla libertà fondamentali già emersa nella sentenza della Corte Costituzionale n. 140 del 2007.

<sup>84</sup> Mazzola R., *Op.cit.*, pag. 19.

<sup>85</sup> Bignami M., *Principio di laicità e neutralità religiosa: l'esperienza del giudice amministrativo italiano*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).

avanzate dalle Comunità migranti aumenta la componente identitaria e il senso di appartenenza di queste, che si coagula sul luogo di culto, intorno al quale cresce la solidarietà di quanti, laici e non praticanti, si oppongono a quella che viene vissuta come una discriminazione ai danni di un determinato gruppo sociale.

L'ostilità e il rifiuto da parte degli enti locali finisce per impedire l'integrazione di soggetti che, in un contesto sociale più tollerante, sarebbero compatibili con la cultura del luogo: ciò comporta una maggiore coesione delle Comunità di migranti, ed un rafforzamento delle loro pratiche identitarie, favorendo il ritorno alla religione in chiave anti-integrazione e di difesa delle proprie radici.

D'altra parte gli umori popolari trovano una acquiescenza, se non un sostegno e una sponda da parte di chi amministra il territorio, rendendo labile il confine tra una tutela contro le situazioni di degrado e lo sviamento di potere<sup>86</sup>.

Accade così che i poteri urbanistici costituiscono lo strumento con cui porre ostacoli alla libertà religiosa, compromettendo diritti costituzionalmente tutelati non solo delle popolazioni migranti (alle quali pure si estende la tutela dell'articolo 19), ma di qualunque cittadino che professi un culto di minoranza.

Così accade spesso nei confronti di coloro che esercitano il culto islamico, in centri utilizzati non solo come luoghi di culto ma anche per attività non religiose, spesso ospitati in strutture come garage, magazzini o scantinati, originariamente destinati ad altre finalità, quindi perennemente esposti al rischio di sanzioni amministrative per violazione della destinazione d'uso consentita dalla pianificazione urbanistica.

Di tutt'altro tenore dovrebbe essere invece la filosofia ispiratrice della legislazione urbanistica regionale, della pianificazione urbanistica comunale e poi della gestione del territorio in esecuzione della pianificazione, che dovrebbe perseguire il soddisfacimento delle esigenze di quanti professano confessioni religiose di minoranza, alle quali non si può rispondere con una mera tolleranza di fatto, ancorché si producono irregolarità urbanistiche, ma che meriterebbero di ricevere una piena soddisfazione<sup>87</sup>.

È interessante esaminare il contenzioso diretto fra confessioni religiose e amministrazioni comunali originato da incertezze sull'interpretazione della normativa

---

<sup>86</sup> Abbondante F., Prisco S., *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), pag. 71 – 72.

<sup>87</sup> Roccella A., *La legislazione regionale...Cit.*, pag. 115.

o da prescrizioni di pianificazione urbanistica troppo stringenti, in quanto espressione di un conflitto riguardante direttamente la libertà di religione.

In particolare merita approfondimento un caso legato alla realizzazione, nel Sud Tirolo, di un luogo di culto della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova<sup>88</sup>.

La questione nasce nel 1987, quando la sopra citata confessione religiosa presenta al Comune di Ortisei domanda di concessione di un terreno per la costruzione di un locale di culto. Poco dopo il respingimento della domanda da parte della giunta comunale, il sindaco emanava un'ordinanza di demolizione dell'edificio che la Congregazione aveva realizzato in via provvisoria nell'attesa di poter ricevere in concessione il terreno sopra detto, sulla base della asserita illegittimità della modificazione della destinazione d'uso del locale (situato in una zona agricola), da rimessa per la verniciatura di macchine da neve a locale per attività di culto.

Dopo la sospensione in via cautelare dell'ordinanza di demolizione da parte del Consiglio di Stato investito della questione, il sindaco reiterava la sua azione emanando un'ordinanza di contenuto analogo, anch'essa impugnata e quindi sospesa dal Consiglio di Stato.

Nel 1993 la Congregazione tenta di risolvere la questione sostanziale presentando una nuova domanda di assegnazione di 2000 mq di terreno per la realizzazione di un edificio di culto.

Dopo attento esame della parte grafica del piano urbanistico comunale, la giunta comunale si opponeva alla richiesta motivando la sua decisione con la ristrettezza del territorio comunale, per cui non erano state rinvenute aree disponibili.

Il contenzioso, dopo oltre 18 anni, si concluderà con la sentenza del Consiglio di Stato n. 7078 del 2005 che, interpretando correttamente la disciplina urbanistica,

---

<sup>88</sup> Il contenzioso, nel suo complesso, ha avuto per oggetto sia l'esclusione del finanziamento previsto dalle leggi regionali dell'Abruzzo e della Lombardia (esaminate nei paragrafi precedenti), nonché della legge regionale del Veneto, sia questioni strettamente di diritto urbanistico come la denegata qualificazione di un edificio di culto come opera di urbanizzazione secondaria, con conseguente pretesa di onerosità della concessione edilizia (TAR Veneto, II, 11 maggio 1987 n. 401), l'ammissibilità degli edifici di culto in zone destinate a residenza e attività terziarie e ricettive, ma non anche ad attrezzature pubbliche o collettive (Cons. St., V, 13 dicembre 2005 n. 7078) e la legittimità di norme tecniche di attuazione del piano regolatore comunale gravemente limitative della possibilità di realizzare opere di urbanizzazione (TAR Friuli-Venezia Giulia, 22 dicembre 2001, n. 896). Roccella A., *op.cit.*, pag. 117-118.

scriverà una pagina nobile nella tutela dei cittadini contro le prepotenze e gli arbitri del potere pubblico.

Gli ordini di demolizione verranno dichiarati illegittimi e quindi annullati; in punta di stretto diritto, la sentenza ha messo in rilievo che gli edifici di culto integrano opere di urbanizzazione secondaria, le quali possono essere realizzate in ogni area del territorio comunale, cosicché la destinazione agricola non è di ostacolo alla loro realizzazione<sup>89</sup>.

Dalla sentenza emerge come l'abuso edilizio contestato sia stato indotto dalla posizione ostile del Comune, che ha usato strumentalmente i suoi poteri urbanistici al preciso scopo di ostacolare la realizzazione di un edificio per il culto dei Testimoni di Geova.

Le vicende è sintomatica di come un potere politico locale che, come nel caso del Sud Tirolo, è espressione di minoranze linguistiche (ma maggioranze schiacciati sul piano locale), possa a sua volta essere oppressivo nei confronti di fedeli professanti una religione diversa da quella tradizionale, incidendo così su diritti fondamentali.

L'aumento esponenziale dei poteri locali in materie connesse all'esercizio della libertà religiosa, con la contestuale delegificazione delle norme poste a garanzia dei diritti di libertà, finisce per mettere in crisi lo stesso principio di legalità, schiacciato dall'eccessivo tasso di discrezionalità dell'azione amministrativa.

Questa situazione risulta poi aggravata dallo sviluppo una sorta di spirito emulativo, per cui le "ordinanze innovative" adottate da taluni sindaci vanno a costituire il modello di provvedimenti adottati da altri<sup>90</sup>.

In questo modo delicati settori della vita civile del paese sono sempre più soggetti all'autonomia regolamentare degli enti locali, che a loro volta hanno una tendenza all'omologazione e all'emulazione.

La sostanziale delegificazione di quelle norme poste a tutela dei più elementari diritti di libertà rischia di compromettere, a parere di chi scrive, le stesse fondamenta dello Stato di diritto anche perché, essendo noti i limiti della tutela in sede amministrativa dei diritti di libertà, la difesa giurisdizionale contro la loro violazione diviene sempre più difficile e, nella migliore delle ipotesi, porta al semplice

---

<sup>89</sup> Roccella A., *La legislazione regionale. Cit.*, pag. 120.

<sup>90</sup> Cimbalo G., *Il diritto ecclesiastico oggi...Cit.*, pag. 16.

annullamento del provvedimento impugnato, senza nessuna conseguenza per chi lo ha emanato.

Occorre quindi utilizzare con oculatezza gli strumenti che il sistema mette a disposizione: oltre alla semplice impugnazione dell'atto amministrativo è buona norma, ai sensi della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni, pretendere il rispetto di ogni fase del procedimento posta a garanzia del cittadino, richiedere l'individuazione del responsabile del procedimento e procedere in seguito a reiterati atti di diffida ad adempiere.

Per quanto riguarda la fase del contenzioso, oltre alla tutela di tipo amministrativo è possibile agire con separato procedimento in sede civile per ottenere il risarcimento del danno subito a causa della lesione dei diritti costituzionali<sup>91</sup>.

Per contrastare il diffuso eccesso di discrezionalità amministrativa che caratterizza la fase che il nostro paese sta vivendo appare auspicabile che si sviluppi, da parte di tutti i cittadini che vedono compromessi i diritti che la Costituzione garantisce loro, un senso civico che faccia intraprendere tutte le azioni che la legge consente al fine di creare alle amministrazioni e a chi le gestisce con disinvoltata discrezionalità ogni gravame possibile<sup>92</sup>.

In conclusione, è inevitabile che, così come avviene per ogni operazione edilizia o che, in generale, comporti un'utilizzazione edificatoria dei suoli, anche l'attività di costruzione di edifici di culto debba misurarsi con quelle che sono le normative urbanistiche e con le previsioni dettate dagli enti locali nell'esercizio dei loro poteri di governo del territorio. Tuttavia è evidente come, per garantire omogeneità ed evitare abusi, questi poteri devono essere configurati dalle leggi in rapporto ai valori costituzionali implicati dall'edilizia di culto la quale, come emerge dalla sentenza n.195/1993, costituisce un aspetto della libertà individuale di religione<sup>93</sup>.

Questo indirizzo pare essere auspicato dalla stessa Chiesa cattolica, che con la dichiarazione del Concilio Vaticano II su *La libertà religiosa*, ha affermato che

---

<sup>91</sup> Il Tribunale civile di Padova, con Sent. 30/7/2010, ha riconosciuto la sussistenza di un danno patrimoniale risarcibile (danno esistenziale) a favore dei genitori di una bambina per la quale la scuola elementare non aveva attivato la prescritta ora di materia alternativa all'insegnamento della religione cattolica.

<sup>92</sup> Cimbalò G., *Il diritto ecclesiastico oggi...*cit., pag. 17.

<sup>93</sup> Roccella A., *op.cit.*, pag. 124.

“tutelare e promuovere gli inviolabili diritti dell’uomo è dovere essenziale di ogni potestà civile. Deve quindi la potestà civile assicurare a tutti i cittadini, con leggi giuste e con altri mezzi idonei, l’effettiva tutela della libertà religiosa, e creare le condizioni propizie per favorire la vita religiosa cosicché i cittadini siano realmente in grado di esercitare i loro diritti attinenti la religione e adempiere i rispettivi doveri”<sup>94</sup>.

Tale dichiarazione, con la quale la Chiesa si rivolge alle autorità civili, non solo chiede di non ostacolare, ma anche di favorire la realizzazione di edifici di culto, in quanto strumentali all’adempimento dei doveri religiosi<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> *Dignitatis Humanae*, I, 6, lett. b). sul tema vedi Spinelli L., *La chiesa e la libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 81 (1970), I, pag. 67 e ss.

<sup>95</sup> Roccella A., *op.cit.*, pag. 126.

## CAPITOLO 3

### L'ATTIVITA' DEGLI ENTI LOCALI E POSSIBILI PROSPETTIVE PER IL FUTURO

#### **3.1 Il finanziamento all'edilizia di culto in Emilia – Romagna: uno sguardo su Bologna e sui Comuni limitrofi**

Come visto nei capitoli precedenti della presente trattazione, tra i sostegni all'edilizia di culto a carico dell'erario pubblico spicca per importanza la quota dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione secondaria che i Comuni devolvono a tale scopo.

La fonte giuridica che legittima questo finanziamento è la già esaminata la legge n.10 del 28 gennaio 1977 (c.d. legge Bucalossi), recante *Norme per la edificabilità dei suoli*, la quale ha posto un vincolo di destinazione per i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni edilizie, che possono essere destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione di programmi pluriennali di attuazione, nonché, dal 1986, nel limite massimo del 30%, anche a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale<sup>1</sup>.

La medesima legge, all'articolo 5, stabilisce che "l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria previsti dall'articolo 4 della legge 847/1964, modificato dall'articolo 44 della legge 865/1971, nonché dalle leggi regionali, è stabilita, ai fini del precedente art.3, con deliberazione del Consiglio Comunale in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce".

Sulla base di questa legge nazionale, la Regione Emilia-Romagna ha dedicato specifiche disposizioni alla disciplina urbanistica dei servizi religiosi ed alla materia

---

<sup>1</sup> L. 28 gennaio 1977, n.10, art.12, come modificato dalla l. n. 488/1986.

del finanziamento dell'edilizia di culto. In particolare, con la deliberazione consiliare n. 849/1998, si è stabilito che, annualmente, venga devoluta dai Comuni emiliani alle autorità ecclesiastiche competenti una quota predeterminata nel 7% dei contributi per le opere di urbanizzazione secondaria.

La suddetta deliberazione regionale disciplina inoltre gli adempimenti dei Comuni in ordine alla destinazione dei proventi sopra menzionati, stabilendo che il riparto della quota percentuale del 7% avvenga di intesa con gli enti religiosi istituzionalmente competenti e che i contributi vengano destinati all'acquisizione di aree previste dagli strumenti urbanistici vigenti per chiese e altri servizi religiosi (da cedere poi gratuitamente in proprietà all'ente religioso richiedente), ovvero al rimborso delle spese documentate per l'acquisizione di dette aree e, inoltre, ad interventi per la costruzione o il ripristino di attrezzature religiose, con particolare riferimento a quelle che abbiano valore monumentale o storico<sup>2</sup>, intendendosi per attrezzature religiose "gli edifici per il culto e le opere parrocchiali, gli istituti religiosi educativi ed assistenziali per bambini e anziani, le attrezzature per attività culturali, ricreative e sportive".

Sempre a norma della medesima disposizione "gli edifici di culto e le pertinenti opere parrocchiali costruiti con contributi regionali e comunali non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi vent'anni dall'erogazione del contributo. Il vincolo è trasferito nei registri immobiliari".

Il vincolo di destinazione può essere estinto prima del compimento del termine ventennale solo in presenza di una intesa tra l'autorità civile erogante e la competente autorità ecclesiastica, previa restituzione da parte di questa delle somme percepite a titolo di contributo, in proporzione alla riduzione del termine e con rivalutazione determinata con le modalità di cui all'art.38 della Legge 20 maggio 1985, n.222 (Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi). Gli atti e i negozi che comportano una violazione del vincolo sono nulli.

Viene ora presa in esame l'erogazione dei finanziamenti previsti dalla sopra citata delibera regionale nell'area di alcuni Comuni della provincia di Bologna, al fine di osservare se in concreto l'applicazione pratica nel territorio del sistema dei

---

<sup>2</sup> Punto 2 ("Adempimenti comunali e i loro termini") della deliberazione Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna n. 849/1998.



contributi all'edilizia di culto segua una ripartizione razionale e aderente ai principi di libertà religiosa e di laicità dello Stato, di cui la possibilità di accesso a questa fonte di finanziamento da parte dei culti minoritari presenti sul territorio è un'utile unità di misura.

I Comuni interessati dall'inchiesta sono il Comune di Bologna e i 10 Comuni della cintura intorno ad esso, così da verificare sul territorio se vi sia o meno un'omogeneità di trattamento e di criteri da parte di realtà locali stanziata su un territorio geograficamente circoscritto.

***Premessa: il diverso atteggiamento dei Comuni alla richiesta di informazioni, osservazioni sull'applicazione pratica della legge 241/90***

Prima di riportare i dati dell'indagine svolta è opportuno fare un resoconto di questa esperienza (modificando momentaneamente l'angolo di visuale) che tenga conto delle differenze incontrate da Comune a Comune di fronte alla medesima richiesta e quindi all'esercizio dei medesimi diritti.

La legge n.241 del 1990 (*Legge sul procedimento amministrativo*), perseguendo lo scopo di trasformare il rapporto tra amministrazione e cittadini da autoritativo a paritario e collaborativo, ha fornito importanti strumenti di partecipazione e di tutela, stabilendo dei principi fondamentali e imponendo una serie di adempimenti a carico della Pubblica Amministrazione interessata ogni volta che intraprenda un procedimento amministrativo.

E' proprio per merito di questa legge che oggi l'azione della Pubblica Amministrazione deve sottostare a dei principi quali l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, di individuazione di un responsabile del procedimento, del potere di partecipazione da parte dei soggetti interessati, di comunicazione del provvedimento e della sua motivazione.

L'articolo 22 della Legge sul *procedimento amministrativo* sancisce il diritto di accedere agli atti amministrativi a "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale ha chiesto l'accesso".

È proprio sulla base di quest'ultima disposizione che è stata presentata richiesta ai Comuni oggetto dell'indagine della documentazione attuativa della delibera della Regione Emilia Romagna n.849/98.

Di fronte alla domanda, la prima differenza riscontrata nell'atteggiamento dei Comuni si è sostanziata nell'esigenza o meno di una richiesta di accesso formale in luogo di quella informale.

La quasi unanimità dei Comuni, fatta eccezione per quello di Sasso Marconi, hanno preteso una richiesta di accesso formale, dando così luogo all'instaurazione del relativo procedimento amministrativo. Tuttavia anche nell'ambito delle richieste di accesso formale le differenze rilevate da Comune a Comune sono state assai significative.

La maggior parte dei Comuni hanno predisposto dei moduli prestampati da compilare e consegnare di persona o via fax.

Al riguardo, è da segnalare positivamente l'organizzazione del Comune di Zola Predosa che, avendo informatizzato alcune sue procedure, rende possibile la compilazione del modulo di accesso agli atti via Web, inviando le relative risposte attraverso l'indirizzo e-mail fornito dall'utente. La predisposizione di strumenti di questo tipo permette un significativo risparmio di tempo e di risorse, costituendo una apprezzabile anticipazione delle potenzialità dell'e-government.

In linea di massima l'atteggiamento delle amministrazioni comunali è stato corretto e le risposte sono state comunicate nei termini di legge (o, dietro nostra sollecitazione, subito dopo), tuttavia in alcuni casi si sono verificate delle situazioni problematiche.

In particolare il comportamento del Comune di Pianoro è stato tale da porre in essere, sin dal primo momento, degli ostacoli sistematici all'ottenimento della documentazione richiesta.

Sintomatica in tal senso è la mancata predisposizione da parte di questo Comune della modulistica attinente la richiesta di accesso agli atti, obbligando il cittadino a presentare le proprie domande in carta libera.

È opinione di chi scrive che, laddove la Pubblica Amministrazione esiga una richiesta di accesso formale, debba poi attenersi alle regole del procedimento da essa innescato, con relativa individuazione del responsabile del procedimento e ogni onere conseguente.

Al contrario, presentata, su indicazione dell'ufficio preposto, una richiesta di accesso formale e giunti in prossimità della scadenza dei termini di legge, il Comune contattava lo scrivente in modo informale, sollevando una serie di obiezioni sia sul contenuto della domanda, sia in merito al mancato pagamento degli oneri derivanti dall'imposta di bollo, secondo loro dovuta. Dopo aver ottenuto dal Segretario comunale la data di un incontro finalizzato a fornire indicazioni in merito alle obiezioni mosse questi non si è presentato, confermando l'atteggiamento disincentivante di questo Comune.

Per superare l'empasse è stata inviata al sindaco del Comune di Pianoro una diffida ad adempiere (il cui testo si riporta in calce<sup>3</sup>) con la quale si ribadiva la

---

3

Al Sindaco di Pianoro

**Oggetto: Richiesta documentazione attuativa della delibera della Regione Emilia Romagna N.849/98 ai sensi della legge 241/90 e successive modificazioni.**

In data 06/06/2012 il sottoscritto Luigi Pati, nato a Grosseto il 14-02-1983, residente a Pianoro in via Carducci numero 34, si recava presso il Comune di Pianoro per presentare richiesta di accesso agli atti, ai sensi della legge 241/90 e successive modificazioni, con riferimento a Delibere della Giunta e del Consiglio di questo Comune, nonché delle Determinazioni dirigenziali emanate in ottemperanza alla Deliberazione del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna del 4 marzo 1998 numero 849, limitatamente agli ultimi tre anni, circa la ripartizione alle confessioni religiose della quota del 7% degli oneri di urbanizzazione secondaria che la sopra citata delibera regionale destina all'edilizia di culto. Richiesto il modulo eventualmente predisposto dal Comune mi veniva indicato di formulare domanda in carta libera. La richiesta, che si allega in copia, veniva presentata contestualmente (Protocollo Comune N.0006718 del 06-06-2012).

Il giorno 27 Giugno 2012 lo scrivente riceveva segnalazione telefonica con la quale si rilevava la non correttezza formale della richiesta, nonché l'assenza del bollo necessario(?!). Con la presente il richiedente ribadisce di avere fatto richiesta delle Deliberazioni comunali in carta semplice e ai fini della stesura di una tesi di laurea presso l'università di Bologna (come da domanda allegata), seguendo le indicazioni del funzionario preposto.

L'eventuale mancato invio o messa a disposizione della documentazione richiesta ostacola nei fatti la redazione dell'elaborato di tesi, provocando allo scrivente un danno grave e irreparabile anche di carattere patrimoniale, in quanto ciò produce il mancato rispetto da parte del sottoscritto dei termini amministrativi di presentazione dell'elaborato e quindi la possibilità per il richiedente di discutere la tesi per potersi iscrivere nell'albo dei praticanti procuratori entro il mese di Novembre.

In considerazione di quanto sopra lo scrivente richiede

1. Il rilascio della documentazione richiesta nei termini di legge
2. Di conoscere in base alla cit. legge 241/90 e successive modificazioni, il nome del responsabile del procedimento verso il quale si riserva di proporre azioni di risarcimento per danni morali e materiali davanti al giudice civile, nonché di trasmettere gli atti al Pubblico Ministero per l'eventualità che sia configurabile un'omissione di atti d'ufficio o altro reato e di intraprendere contestualmente azione di tutela in ambito amministrativo.

La presente vale come atto di diffida ad adempiere ai sensi di legge e viene pertanto notificata mediante raccomandata con ricevuta di ritorno.

necessità di ottenere la documentazione richiesta in tempo utile per la stesura del presente elaborato di tesi, evidenziando il danno che sarebbe derivato dal suo mancato ottenimento.

A seguito di quest'azione gli atti richiesti sono stati resi disponibili in pochissimi giorni.

In conclusione è evidente come, al di là delle astratte previsioni di legge, l'esercizio in concreto dei diritti spettanti al cittadino trovi delle situazioni così differenziate che, in taluni casi, finiscono per comprometterne nei fatti il godimento.

Iniziamo quindi ad occuparci del Comune di Bologna che, per la sua ampiezza, la maggiore portata economica che si riflette anche nella misura degli oneri di urbanizzazione secondaria, il maggior numero di confessioni religiose presenti e la sua valenza, anche politica, data dall'essere un capoluogo di Regione e città metropolitana, assume senza dubbio un'importanza preminente.

### ***Comune di Bologna***

A seguito della delibera del Consiglio Regionale Emilia-Romagna n. 849/1998, il Comune di Bologna ha adottato una serie di atti di recepimento, che si sono succeduti nell'arco di tempo intercorrente tra il 1999 e il 2010 e destina annualmente una quota pari al 7% dei proventi riscossi nell'anno precedente a titolo di oneri di urbanizzazione secondaria alla voce "chiese e altri edifici per servizi religiosi".

Dopo aver inizialmente recepito le indicazioni contenute nella citata deliberazione regionale con deliberazione del Consiglio Comunale O.d.G. n. 2 del 1 febbraio 1999, il Comune di Bologna si è dato una prima normativa organica circa i criteri di riparto della quota percentuale dei proventi riscossi al titolo di onere di urbanizzazione secondaria da destinare all'edilizia di culto con la delibera della Giunta Comunale n. 212 del 1 giugno 2004.

Con tale atto il Comune ha sostanzialmente ufficializzato quei criteri di ripartizione che già da diversi anni i rappresentanti delle confessioni religiose che usualmente avanzavano domanda a seguito di avviso pubblico avevano concordato con esiti positivi.

Nella prassi seguita fino a quel momento, infatti, gli enti religiosi erano giunti al compromesso per cui l'85% dell'importo complessivo sarebbe stato assegnato ai

112 enti cattolici ubicati all'interno del Comune di Bologna e rappresentati dalla Curia Arcivescovile, mentre il restante 15% sarebbe andato agli altri enti religiosi non cattolici, sulla base del programma degli interventi che intendevano attuare.

Tra le altre previsioni contenute in questa delibera, anch'esse originate dalla prassi, pare opportuno menzionare quella per cui, al fine di consentire la realizzazione di lavori indispensabili ed eccezionali, alcuni enti religiosi avrebbero potuto rinunciare in tutto o in parte alla quota di loro spettanza a favore di altri enti, con l'impegno di questi a rimborsare la somma ricevuta con i contributi assegnati negli esercizi successivi<sup>4</sup>.

In immediata successione temporale, con la delibera della Giunta del Comune di Bologna n. 302 del 19 ottobre 2004, sono stati dettati ulteriori criteri di riparto della quota percentuale dei proventi riscossi al titolo di urbanizzazione secondaria da destinare a chiese e altri servizi religiosi.

Con questa nuova deliberazione i criteri di riparto sopra menzionati venivano integrati con ulteriori precisazioni, in particolare per quanto riguarda la ripartizione, tra gli enti delle confessioni religiose non cattoliche, della quota del 15% (del 7%).

E' stato perciò deliberato che un terzo di tale quota venga suddiviso in parti uguali fra gli enti richiedenti, con l'obbligo di presentare l'anno successivo le fatture relative ai lavori eseguiti, suddividendo la restante somma proporzionalmente all'importo dei lavori da eseguire. Con il medesimo atto è stato anche previsto che i preventivi presentati per i lavori da eseguire possano usufruire del contributo sino a tre anni successivi alla dichiarazione di fine lavori.

Successivamente l'amministrazione comunale si è dotata dei nuovi strumenti di pianificazione urbanistica previsti dalla L.R. n.20 del 2000 (Piano Strutturale Comunale, Regolamento Urbanistico Edilizio e Piano Operativo Comunale).

Nel 2010, trascorso un arco temporale di un quinquennio, significativo ai fini di un monitoraggio sull'attività svolta, sui risultati conseguiti e sull'opportunità di integrazioni e specificazioni utili, ritenendo opportuno precisare le tipologie di interventi ammessi al contributo, anche in conseguenza dell'entrata in vigore dei

---

<sup>4</sup> Così è avvenuto nel 2004, quando la Chiesa cattolica ha destinato una quota parte del contributo ad essa spettante per quell'anno al sostegno finanziario della Comunità Ebraica, impegnata nella realizzazione di ingenti lavori, indispensabili, eccezionali ed urgenti, riguardanti la Sinagoga, a fronte dell'impegno della Comunità Ebraica al rimborso della somma ricevuta mediante storno a favore del creditore dei contributi annuali assegnati alla medesima comunità negli anni successivi al 2004.

nuovi strumenti urbanistici comunali, il Comune di Bologna è intervenuto nuovamente.

Viene quindi emanata la delibera della giunta comunale n.84 del 2010, che integra e ridefinisce le tipologie di interventi ammessi al contributo e approva uno schema di bando pubblico nel quale i nuovi criteri trovano applicazione a partire dal 2010.

Nell'analizzare la disciplina contenuta nello schema di bando approvato con la delibera del 2010, salta subito all'attenzione l'articolo 2 che, nell'elencare i soggetti beneficiari del contributo, vi annovera solo quelle "confessioni religiose riconosciute tramite concordato, intesa o altri strumenti giuridici dello Stato italiano", ponendosi in questo modo in evidente contrasto con le sentenze 195/1993 e 346/2002 della Corte Costituzionale.

Per essere ammessi al contributo occorre quindi presentare un'ideale documentazione nella quale siano ricompresi: l'atto costitutivo, lo Statuto (se esistente), un documento giuridicamente valido attestante il riconoscimento dell'ente religioso richiedente da parte dello Stato italiano, nonché idonea documentazione attestante la titolarità del medesimo soggetto a rappresentare l'ente religioso di riferimento.

Un'altra novità importante contenuta nello schema di bando riguarda le tipologie di intervento ammesse al contributo, tra le quali rientrano l'acquisizione di aree e di immobili destinati dagli strumenti urbanistici comunali ad attrezzature religiose<sup>5</sup>, nonché la costruzione e il ripristino degli edifici di proprietà degli enti religiosi beneficiari destinati ad attrezzature religiose, ma dalle quali sono escluse le opere di manutenzione ordinaria.

Per quanto riguarda i criteri di riparto viene confermata la previsione della delibera della Giunta Comunale n. 212/2004 per cui l'85% dell'intera quota viene assegnata agli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e il restante 15% alle altre confessioni religiose. La spesa finanziabile non può superare il 60% dell'importo complessivo dei programmi ammessi, che possono usufruire del contributo su più esercizi fino a tre anni successivi alla dichiarazione di fine lavori.

Avendo intervistato alcuni rappresentanti degli enti ecclesiastici non cattolici in merito alla normativa sull'accesso ai contributi all'edilizia di culto posti dai bandi

---

<sup>5</sup> Operando in questo caso il vincolo di destinazione d'uso per vent'anni dall'erogazione del contributo.

emanati dal Comune di Bologna a partire dall'anno 2010, è emerso come i criteri in essi contenuti, seppur non esplicitamente discriminatori (se non per la censurabile condizione della stipulazione di un'intesa), contengano tuttavia delle disposizioni penalizzanti nei confronti delle confessioni minoritarie.

In particolare, la decisione di escludere dalle tipologie di intervento le opere di manutenzione ordinaria crea un effettivo ostacolo per quelle confessioni che, disponendo di un unico edificio di culto per tutta la città, hanno più difficoltà ad eseguire, con regolarità triennale, dei lavori strutturali sull'edificio.

Per quanto riguarda l'anno 2011, con determinazione dirigenziale P.G. n. 279702, a fronte di spese sostenute per interventi edilizi, (rispettivamente: la costruzione della nuova parrocchia Corpus Domini, la ristrutturazione della sinagoga cittadina sita in via Gombruti n.9, la realizzazione di un nuovo edificio per il culto in via Zanardi 181/10 e la manutenzione straordinaria presso il luogo di culto di via Venezian n.3) sono stati erogati dei contributi pari a € 322.771,35 all'Arcidiocesi di Bologna, € 9.051,29 alla Comunità Ebraica, € 47.908,36 all'Ente Patrimoniale dell'Unione Italiana delle Chiese Avventiste del Settimo Giorno.

### ***Comune di Zola Predosa***

Il Comune di Zola Predosa ha recepito la delibera del Consiglio Regionale Emilia-Romagna n. 849/1998, dettando la propria procedura per l'accertamento e la liquidazione della quota del 7% degli oneri di urbanizzazione secondaria, con un allegato (allegato "A") alla deliberazione della giunta comunale n. 108 del 10 luglio 2002 (con la quale erogava il 7% degli oneri di urbanizzazione agli enti di culto per quell'anno).

Analizzando i contenuti di questo allegato, anche in questo caso tra gli aventi diritto al contributo figurano solo gli "enti dei culti riconosciuti con apposito provvedimento formale".

Per quanto riguarda i criteri di ripartizione, nel caso in cui l'importo complessivo delle domande presentate dagli enti religiosi superi la disponibilità della quota del 7%, è prevista una ripartizione proporzionale "al numero di edifici di ciascun ente richiedente, destinati all'esercizio del culto e presenti sul territorio comunale al 31 dicembre dell'anno precedente la domanda".

Con determinazione dirigenziale n. 174 del 15 maggio 2012, sulla base di un ammontare netto degli oneri di urbanizzazione secondaria riscossi nell'anno 2011 pari a €311.948,33, sono stati erogati €21.836,42 agli Enti religiosi cattolici del Comune di Zola Predosa.

Tale somma costituisce l'intera quota del 7% dato che, nel periodo di riferimento, non sono state presentate richieste di rimborso da parte di enti religiosi diversi da quelli cattolici.

### ***Comune di Castel Maggiore***

Nel Comune di Castel Maggiore, per quanto riguarda l'anno 2011, si è provveduto a ripartire e liquidare la percentuale degli oneri di urbanizzazione secondaria destinati alla realizzazione di opere di culto attraverso la determina dirigenziale n.57 del 13 aprile 2012.

Tale determina richiama la deliberazione del Consiglio di Comunale di Castel Maggiore n. 216 del 29 settembre 1987, recante "criteri di riparto della percentuale di oneri di urbanizzazione secondaria per opere di culto", che stabilisce che l'erogazione dei contributi per opere di culto, pari al 7% dell'importo degli oneri di urbanizzazione secondaria incassati, debba avvenire entro il 31 marzo di ciascun anno sulla base delle richieste pervenute entro il 31 dicembre dell'anno precedente.

Con la sopra citata delibera del Consiglio Comunale sono stati stabiliti i seguenti criteri di ripartizione: il 30% del totale deve esser destinato all'acquisizione delle aree previste dagli strumenti urbanistici vigenti per le chiese ed altri edifici per servizi religiosi; il 50% alla ristrutturazione e ripristino di edifici per il culto o di strutture religiose (con particolare riferimento a quelli di valore monumentale e storico); il 20% alla costruzione di edifici per il culto.

Nel caso in cui non pervengano richieste di contributi per tutti i punti citati, la quota corrispondente verrà destinata in proporzione.

Per quanto riguarda poi la determinazione di un criterio di riparto fra i diversi culti, è stato stabilito che la normativa contenuta nella delibera in questione avrebbe dovuto essere adeguatamente pubblicizzata (con l'affissione all'albo pretorio e anche a mezzo della stampa locale) con l'invito agli enti che ne avessero titolo a presentare



al Comune domanda di partecipazione a detto riparto, da effettuarsi d'intesa con gli stessi enti richiedenti.

Per quanto riguarda l'anno 2011, non dovendo procedere alla ripartizione con altri soggetti, l'intero contributo pari a € 28.125,06 è stato concesso all'Ordinario Diocesano di Bologna. Al medesimo soggetto è stata inoltre liquidato l'importo di € 32.702,84 quale saldo della quota di oneri di urbanizzazione secondaria destinata ad opere di culto dovuta per l'anno 2010, come risultante dalla determinazione dirigenziale n. 47 del 13 maggio 2011.

### ***Comune di Sasso Marconi***

Per quanto riguarda il Comune di Sasso Marconi, l'ultimo atto con cui è stata distribuita a favore dei servizi religiosi la quota del 7% degli oneri di urbanizzazione secondaria è la determinazione n. 32 del 27 gennaio 2009.

In questo Comune non esiste nessun atto deliberativo che ponga dei criteri generali per quanto riguarda la ripartizione dei contributi.

La Chiesa cattolica risulta essere l'unica confessione religiosa ad avanzare la richiesta di finanziamenti.

Nello specifico, la determinazione n. 32/2009, liquida ai richiedenti enti ecclesiastici della Chiesa cattolica un importo complessivo di € 76.448,00, relativamente alla quota del 7% degli oneri di urbanizzazione secondaria relativi agli anni 2004-2005-2006.

### ***Comune di Calderara di Reno***

Il Comune di Calderara di Reno nelle determinazioni con cui assegna agli enti religiosi la quota di loro spettanza sugli oneri di urbanizzazione secondaria, si richiama alla deliberazione della Giunta Comunale n. 360 del 31 luglio 1990.

Questa, a sua volta, scompone gli oneri di urbanizzazione sulla base dei parametri formulati dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 1871 del 6 dicembre 1978 e successive modificazioni, fissando nella misura massima del 7% la quota di incidenza dei proventi di urbanizzazione secondaria da destinare, eventualmente, a chiese ed altri edifici religiosi.

Dall'analisi degli atti emanati in materia da questo Comune negli ultimi tre anni (deliberazioni della giunta comunale n. 125 del 05/10/2010; n. 47 del 12/04/2011; determina n. 210 del 10/05/2012) si evince come, almeno nel periodo di riferimento, il totale dell'importo del 7% sia stato erogato a favore della sola Chiesa cattolica (rispettivamente € 12.259,79; € 28.290,08 e € 21.538,36), non essendo pervenute delle richieste di attribuzione del contributo da parte di enti religiosi diversi.

Non è previsto nessun criterio di ripartizione del contributo tra enti religiosi afferente a culti diversi: interrogato al riguardo, il funzionario del Settore Governo e Sviluppo del Territorio ha affermato che, non essendosi mai palesata alcuna richiesta da parte di rappresentanti di altri culti, non si è mai posta nella pratica l'esigenza di dotarsi di una normativa in materia.

### ***Comune di Pianoro***

Il Comune di Pianoro ha recepito la delibera consiliare della regione Emilia-Romagna n. 849 del 1998 con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 63 del 29 giugno 1998, senza apportare alcuna modifica al punto 2, che è quello di nostro interesse.

In precedenza, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 386 del 17 settembre 1997, erano stati determinati i criteri di distribuzione della quota del 7% spettanti agli enti ecclesiastici richiedenti, con cui ripartire i contributi in presenza di più istanze di assegnazione risalenti a diverse confessioni.

Il criterio adottato dal Comune di Pianoro prevede che la somma complessiva vada distribuita in proporzione ai mq degli edifici in uso e possesso dei richiedenti che rientrino nella nozione di "attrezzature religiose"<sup>6</sup>, il tutto maggiorato, nel limite massimo di un suo ulteriore 50%, per adiacenti aree esterne di collaterale servizio.

La ratio di una ripartizione dei contributi sulla base della cubatura degli edifici è difficilmente comprensibile<sup>7</sup> e comporta, nell'applicazione pratica, una divisione della quota percentuale estremamente sbilanciata a favore della Chiesa cattolica.

---

<sup>6</sup> Dove per "attrezzature religiose" si intendono gli edifici per il culto e le opere parrocchiali, gli istituti religiosi educativi ed assistenziali per bambini ed anziani, nonché le specifiche attrezzature per attività culturali, ricreative e sportive.

<sup>7</sup>Un criterio di questo tipo potrebbe portare al paradosso per cui laddove una confessione religiosa con un numero pressoché nullo o comunque inconsistente di fedeli fosse

Per fare un esempio concreto, con la determinazione n.15/0080 del 2 febbraio 2011, con la quale vengono assunti gli impegni di spesa per l'anno 2010, la quota del 7% (pari a € 9.852,05), è stata ripartita così: € 9.655,00, pari al 98% della quota a riparto, alla Chiesa cattolica e € 197,00, pari al 2% della quota a riparto, all'Associazione Cristiana dei Testimoni di Geova.

Una ripartizione di questo tipo, a parere di chi scrive gravemente iniqua, non è stata un'eccezione dell'anno in esame, ma appare la prassi di questo Comune: così, per l'anno 2009 (determinazione n. 94/2010), la somma di € 40.945,65 è stata ripartita così: € 40.126,74 alla Chiesa cattolica, pari al 98% del totale e € 818, 91, pari al 2%, all'Associazione Cristiana dei Testimoni di Geova.

In conclusione, adottando un criterio di ripartizione di questo tipo (più si ha, più si prende) sembra che sia stato completamente perso di vista lo spirito dell'istituto, da leggersi alla luce del dettato costituzionale, cioè quello di rimuovere le situazioni di svantaggio e tendere a situazioni di equità.

### ***Comune di Granarolo dell'Emilia***

Negli atti con i quali assume gli impegni di spesa e dispone la liquidazione degli oneri di urbanizzazione secondaria a favore degli enti religiosi, il Comune di Granarolo dell'Emilia si richiama direttamente alla legge n.10/77 e alla deliberazione del Consiglio Regionale n.849/1998.

Questo Comune non si è dotato di nessun atto deliberativo che ponga dei criteri generali per quanto riguarda la ripartizione dei contributi.

Dall'analisi degli atti emanati in materia da questo Comune negli ultimi tre anni (determinazione n.847 del 10 dicembre 2009; determinazione n.697 del 2 dicembre 2010; determinazione n.563 del 14 dicembre 2011) risulta quindi erogato, alla sola Chiesa cattolica, un contributo rispettivamente pari a € 54.763,90; € 35.236,10 e € 40.784,30.

Non risultano avanzate richieste di finanziamento da parte di nessun'altra confessione religiosa.

---

proprietaria di un edificio molto grande, avrebbe diritto ad una quota percentuale di contributi proporzionale ai mq in suo possesso.

### ***Comune di Anzola dell'Emilia***

Il Comune di Anzola dell'Emilia ha provveduto a disciplinare la materia una prima volta con la deliberazione consiliare n. 179 del 23 luglio 1979, con la quale ha determinato e parametrato gli oneri di cui agli artt. 5 e 10 della legge 10/1977 e, successivamente, ha recepito senza modifiche la delibera del consiglio regionale n.849/1998 con la propria deliberazione consiliare n. 56 del 30 luglio 1998.

In questo Comune la quantificazione del 7% degli oneri di urbanizzazione secondaria incassati per ogni anno e le relative liquidazioni sono contenuti in atti separati.

Così, prendendo in considerazione gli ultimi tre anni, le determinazioni nn.406 del 2009; 708 del 2010 e 464 del 2011, quantificano la quota del 7% degli oneri di urbanizzazione secondaria da destinare agli enti religiosi, rispettivamente, in € 19.965,76 e € 22.418,19 e € 30.724,89, impegnando tali somme per far fronte ad eventuali richieste provenienti da enti religiosi.

Con i successivi atti di liquidazione prot. 2009/0017512, prot. 2010/0021440 e prot. 2011/0022383 il Comune liquida in tutti e tre i casi l'intera quota del 7% a beneficio esclusivo della Parrocchia dei SS. Pietro e Paolo di Via Goldoni 42, Anzola dell'Emilia.

Anche in questo caso, come già osservato nella maggioranza dei Comuni più piccoli, la Chiesa cattolica risulta essere l'unico soggetto ad usufruire del contributo.

### ***Comune di Casalecchio di Reno***

Gli ultimi atti emanati in materia dal Comune di Casalecchio di Reno risalgono all'anno 2007 e si riferiscono agli oneri di urbanizzazione secondaria incassati nel 2005.

Questo Comune non si è mai dotato di atti di recepimento di natura generale, limitandosi a richiamare nel testo dei propri atti la deliberazione del Consiglio Regionale n.849/98 e ricordando come questa disponga che il riparto dei proventi avvenga di intesa con gli enti religiosi istituzionalmente competenti e che i contributi vengano destinati all'acquisizione di aree previste dagli strumenti urbanistici vigenti per chiese e altri servizi religiosi, ovvero al rimborso delle spese documentate per

l'acquisizione di dette aree, oltre che ad interventi per la costruzione o il ripristino di attrezzature religiose, con particolare riferimento ai valori monumentali e storici.

Nel 2007, con due successive deliberazioni della Giunta Comunale, vengono quantificate le quote del 7% degli oneri di urbanizzazione secondaria riscossi di spettanza degli enti religiosi per il biennio 2003-2004 (€ 64.763,00 complessivi, deliberazione n. 47/2007) e per l'anno 2005 (€ 26.652,00, deliberazione n. 94/2007).

Con la successiva determinazione nn.524/2007 e 1215/2007, l'intero ammontare sopraindicato veniva corrisposto alle varie parrocchie della zona (Parrocchia Cristo Risorto, Parrocchia di San Martino, Parrocchia di Riale, Parrocchia di Ceretolo e Parrocchia di Santa Lucia).

### ***Comune di Castenaso***

Il Comune di Castenaso, nella deliberazione della Giunta Comunale n. 18 del 3 marzo 2011, avente ad oggetto l'assegnazione della quota degli oneri di urbanizzazione secondaria spettante agli enti religiosi, richiama la deliberazione consiliare della Regione Emilia-Romagna n. 849/1998 e riporta sommariamente la disciplina degli adempimenti dei Comuni in ordine alla destinazione dei proventi.

Questa deliberazione ha un contenuto atipico, in quanto non pare riferirsi alla quantificazione e liquidazione di una quota parte dei proventi riscossi dal Comune in un anno specifico ma, dopo aver preso atto della richiesta di finanziamento pari a € 129.000 presentata dall'incaricato degli enti religiosi delle parrocchie del territorio comunale (protocollo comunale n. 2091 del 2 febbraio 2011) delibera di erogare l'intera somma, da dividersi in diversi capitoli di spesa riferiti ad anni diversi (segnatamente dall'anno 2005 all'anno 2009).

Non vi è nessuna indicazione circa l'ammontare del 7% della quota di oneri per ciascun anno.

Nell'oggettiva difficoltà incontrata nella lettura di questa delibera, emerge comunque il dato, riscontrabile nelle realtà territoriali più piccole oggetto della nostra indagine, dell'assenza di richieste di ammissione al beneficio del contributo da parte di confessioni religiose diverse dalla cattolica.

## *Comune di San Lazzaro di Savena*

In questo Comune, la deliberazione della Giunta Comunale n. 1754 del 30 settembre 1997 ha stabilito che la quota di oneri di urbanizzazione secondaria destinata alle chiese e ad altri edifici per servizi religiosi sia pari al 7%.

Nell'occasione della successiva deliberazione della Giunta n. 76/2006, avente ad oggetto la devoluzione del 7% delle quote di urbanizzazione secondaria destinata ad attrezzature religiose per l'anno 2005, viene data veste formale agli accordi intercorsi tra quegli enti religiosi che, fino a quel momento, avevano fatto richiesta di accesso ai finanziamenti in questione.

Sulla base di tali accordi viene pertanto previsto che l'85% del totale spetterà agli Enti cattolici e il restante 15% alla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova di San Lazzaro. Sempre in virtù dei succitati accordi, viene stabilito che l'importo totale sarà liquidato al parroco di San Lazzaro, quale rappresentante locale degli Enti Religiosi, il quale successivamente provvederà a liquidare alla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova di San Lazzaro la quota di loro spettanza.

È evidente come criteri di questo tipo possano restare validi solo fino a quando nessun'altra confessione religiosa avanzi una candidatura per la ripartizione dei finanziamenti, cosa che, come risulta dalle deliberazioni emanate in materia dalla Giunta Comunale negli ultimi tre anni, non è ancora avvenuta.

Infatti, dalla lettura delle deliberazioni della Giunta Comunale nn. 123/2009, 70/2010 e 92/2011 sono stati assegnati, rispettivamente, € 71.197,62, € 50.877,18 e € 46.786,88 alla Chiesa cattolica e alla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova di San Lazzaro, che hanno ripartito tra di loro queste somme secondo i criteri sopra riportati.

## *Considerazioni globali*

Senza la pretesa di dare un quadro esaustivo dell'utilizzazione di queste risorse, questa ricerca fornisce degli elementi utili a delineare quale sia la tendenza a trattare la materia da parte dei Comuni di questo territorio, nonché i punti di affinità e divergenze tra di loro.

Analizzando complessivamente i dati raccolti possiamo osservare come la disciplina dettata dalle singole realtà locali, tenuto conto anche della larga discrezionalità di questi, sia fortemente disomogenea. È intorno a taluni nodi problematici che le soluzioni adottate dai Comuni si differenziano maggiormente.

Anzitutto vi è la questione della presenza o meno del requisito, pregiudiziale alla possibilità di avanzare domanda per ottenere il contributo finanziario a sostegno dell'edilizia di culto, della stipula di un'intesa con lo Stato, o dell'aver acquisito la personalità giuridica o comunque di possedere elementi che ne consentano il riconoscimento<sup>8</sup>. Vediamo quindi che, ad esempio, un Comune importante (anche dal punto di vista del numero dei culti presenti) come quello di Bologna, nello schema di bando di cui si è dotato con la delibera della giunta comunale n.84 del 2010, richiede che la confessione religiosa sia "riconosciuta tramite concordato, intesa o altri strumenti giuridici dello stato italiano". Similmente, il Comune di Zola Predosa annovera tra gli aventi diritto al contributo solo gli "enti dei culti riconosciuti con apposito provvedimento formale"<sup>9</sup>.

Altro punto segnato dalla mancanza di omogeneità è quello riguardante i criteri di ripartizione previsti dai Comuni nel caso in cui l'importo complessivo delle domande presentate dagli enti religiosi superi la disponibilità della quota del 7%.

Al riguardo, i criteri sono i più disparati: il Comune di Bologna assegna annualmente l'85% dell'intera quota agli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e il restante 15% alle altre confessioni religiose<sup>10</sup>; il Comune di San Lazzaro di Savena destina l'85% del totale alla Chiesa cattolica e il restante 15% alla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova di San Lazzaro<sup>11</sup>. In entrambi i casi questi criteri

---

<sup>8</sup> Requisito che, come abbiamo visto, è stato censurato dalle sentenze 195/1993 e 346/2002 della corte costituzionale.

<sup>9</sup> Allegato "A" alla deliberazione della giunta comunale n. 108 del 10 luglio 2002.

<sup>10</sup> Delibera della Giunta Comunale n. 212 del 1 giugno 2004.

<sup>11</sup> Deliberazione della Giunta n. 76/2006

originano dagli accordi intercorsi tra i rappresentanti degli enti ecclesiastici di cui i Comuni in questione hanno preso atto con proprie delibere.

Diversamente, il Comune di Pianoro, ha dettato esso stesso le regole mediante le quali la quota del 7% dovrà essere ripartita tra le confessioni religiose richiedenti, ponendo un rapporto di proporzionalità tra i mq degli edifici in uso e in possesso dei candidati al contributo e la somma assegnata agli enti religiosi.

Molti Comuni, in modo del tutto generico, richiamando la deliberazione del Consiglio Regionale Emilia-Romagna n. 849/1998, prevedono che il riparto dei proventi avvenga di intesa con gli enti religiosi istituzionalmente competenti; altri non hanno nessuna previsione al riguardo.

In ultima istanza occorre rilevare come, con la sola eccezione di Bologna (che comunque per la sua caratteristica di capoluogo di regione rappresenta una realtà diversa dagli altri paesi oggetto dell'indagine), l'unica confessione ad aver beneficiato costantemente dei contributi da parte dei Comuni sia quella cattolica.

Fatta eccezione per qualche sporadico ed esiguo finanziamento alla Congregazione dei Testimoni di Geova questo tipo di istituto, così configurato, avvantaggia nei fatti la confessione di maggioranza, smentendo quella che sembrerebbe dover essere la sua ratio ispiratrice: quella di favorire la promozione e la diffusione sul territorio del pluralismo religioso.

Considerato che la Chiesa cattolica, al contrario della stragrande maggioranza delle altre confessioni religiose, può destinare all'edilizia di culto una quota della consistente somma relativa all'otto per mille dell'IRPEF che lo Stato è tenuto a versare annualmente alla CEI<sup>12</sup>, sembrerebbe più opportuno orientare i finanziamenti da parte degli enti locali verso le confessioni economicamente e numericamente più deboli, anche per garantire ai cittadini che vi aderiscono, in conformità all'articolo 19 della Costituzione, il diritto ad esercitare il proprio culto.

Una scelta di questo tipo sarebbe di grande utilità per favorire il dialogo interreligioso e per creare dei rapporti tra chi pratica culti diversi che, sulla base della

---

<sup>12</sup> Si tratta di somme davvero ingenti se considerato che, ad esempio, per quanto riguarda l'anno 2011, a fronte di una somma totale di € 1.118.677.543,49 è stata ripartita sotto la voce "edilizia di culto" la somma di € 190.000.000, di cui € 118.000.000 destinati alla nuova edilizia di culto, € 7.000.000 destinati alla costruzione di case canoniche nel sud Italia e € 65.000.000 destinati alla tutela e al restauro dei beni culturali ecclesiastici. [http://www.chiesacattolica.it/cc\\_i\\_new/documenti\\_cei/2011-07/05-3/Ripartizione%20ottopermille%20Irppef%202011.pdf](http://www.chiesacattolica.it/cc_i_new/documenti_cei/2011-07/05-3/Ripartizione%20ottopermille%20Irppef%202011.pdf)



pari dignità, contribuiscano a fare anche dell'Italia un paese finalmente pluralista e tollerante.

### **3.2. Nuove confessioni ad esigenza di riforma della disciplina della costruzione degli edifici di culto**

Alla luce dei profondi mutamenti intervenuti nel panorama confessionale italiano quella degli edifici di culto è stata definita una vera e propria *nuova emergenza*<sup>13</sup>.

Le macro-cifre relative ai culti e alle religioni provenienti dalle parti più disparate del mondo, incrementate dei processi di globalizzazione, che hanno sostituito i numeri delle nostre tradizionali minoranze religiose impongono un serio percorso di riforma, all'altezza della situazione e del numero delle persone coinvolte, che detti una nuova disciplina dell'edilizia di culto in grado di dare effettività e garantire il rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, riaffermando di conseguenza il rispetto dei diritti umani, il principio di uguaglianza e quello di libertà religiosa.

Le tradizionali statistiche sull'appartenenza religiosa dei cittadini italiani, che rilevavano una pressoché unanimità cattolica e un'esigua minoranza protestante, nell'arco degli ultimi 20 anni sono diventate un ricordo lontano: al 31 dicembre 2010 si contano in Italia 1.505.000 musulmani, 1.405.000 ortodossi 120.000 induisti e 89.000 buddisti<sup>14</sup>. Questa tendenza al radicamento di nuovi culti è tutt'altro che conclusa e pare anzi destinata a durare a lungo.

Alle considerazioni sopra esposte occorre aggiungere la circostanza per la quale, dato lo stretto legame tra la presenza di nuovi culti e i fenomeni migratori, i luoghi di culto delle “nuove” confessioni offrono agli stranieri ad essi afferenti la possibilità di collegamenti, di conoscenze, di ricostruzione di un tessuto di rapporti che la lontananza dalla patria normalmente cancella<sup>15</sup>, facendo di essi luoghi molto frequentati.

Il nostro ordinamento, così come è oggi configurato, è all'altezza della situazione per rispondere alle esigenze di questi nuovi cittadini?

---

<sup>13</sup> Cardia C., *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in Persano D., *Gli edifici di culto tra stato e confessioni religiose*, Milano, 2008, pag. 25 e ss.

<sup>14</sup> Dossier statistico Caritas/Migrantes. Nello stimare l'appartenenza religiosa degli immigrati in Italia, oltre alle cifre riportate sembra opportuno menzionare anche i 196.000 immigrati (pari al 4,3% del totale) classificati come atei o non religiosi. [http://www.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri\\_2011/dossier\\_immigrazione2011/scheda\\_religioni.pdf](http://www.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2011/dossier_immigrazione2011/scheda_religioni.pdf)

<sup>15</sup> Cardia C., *op.cit.*, pag.25 – 26.

Attenendosi ad una lettura di tipo formalistico si potrebbe dare una risposta affermativa in quanto, con particolare riferimento alla normativa sulla individuazione delle aree urbane destinate alle chiese e per la costruzione degli edifici di culto, il punto di riferimento che il legislatore pare aver messo al centro della disciplina è quello delle esigenze della popolazione, concetto nel quale rientrano i cittadini di ogni confessione.

In realtà, come purtroppo spesso avviene, all'enunciazione di bei principi di uguaglianza formale non fanno seguito delle prassi che li traducano in sostanza.

Accade così, ad esempio, che la Chiesa Ortodossa Romana per le proprie esigenze di culto sia completamente dipendente (per il 90%) dalla Chiesa cattolica che, mediante contratti di comodato, di affitto o semplici rapporti di fatto le consente l'uso di proprie chiese, conventi e immobili. La medesima prassi è seguita dalla Chiesa Ortodossa Russa, che si appoggia per il 70% delle proprie esigenze ad edifici della Chiesa cattolica.

Dalla situazione complessiva che emerge da questo quadro appare evidente come i fedeli di culto ortodosso debbano praticare il proprio culto come ospiti in chiese di altri.

Ancora più critica è la condizione dei musulmani in Italia, che non godono neanche della possibilità offerta agli ortodossi di essere ospitati con spirito ecumenico e, eccezione fatta per la grande moschea di Roma, sono costretti a praticare il culto in piccoli locali, spesso seminterrati o addirittura garage<sup>16</sup>.

Proprio a proposito delle moschee una complessa problematica, evidenziata anche da gruppi di musulmani, riguarda l'assenza in alcune di esse dell'individuazione di un soggetto responsabile. In alcuni casi infatti non sono ben identificati neanche gli imam che si occupano del culto, né quali siano le attività svolte.

Una situazione di questo tipo comporta che questi luoghi siano attenzionati e tenuti sotto controllo dalla pubblica autorità per evitare compromissioni alla sicurezza nazionale, traslando quindi la problematica dalla garanzia della libertà religiosa a quella dell'ordine pubblico<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Cardia C., *op.cit.*, pag. 26.

<sup>17</sup> Così è accaduto a Bologna, quando le autorità comunali, all'atto di concedere l'area per la costruzione della moschea, hanno preteso specifiche garanzie, con particolare riguardo all'individuazione dei responsabili della futura moschea, al rispetto delle leggi italiane e

A causa della mancanza di mezzi economici adeguati, nonché di un atteggiamento dei Comuni che, come abbiamo visto, tende ad escludere o comunque a limitare fortemente la possibilità per i culti di minoranza di poter fruire dei benefici e delle agevolazioni per l'individuazione di apposite aree urbane o per la costruzione di edifici di culto (le cui domande in tal senso vanno spesso incontro risposte negative e diversamente motivate) le nuove confessioni religiose non riescono a soddisfare i bisogni religiosi delle popolazioni di fedeli ad esse afferenti.

Tra le motivazioni ostative all'accoglimento delle domande di contributi, le più ricorrenti vertono sul possesso della personalità giuridica e del riconoscimento, nonché delle procedure relative all'art.8 Cost.

Come abbiamo visto trattando delle sentenze nn.195/1993 e 346/2002, nonostante le pronunce della Corte Costituzionale sono ancora molte le disposizioni legislative regionali che richiedono un riconoscimento formale dell'Ente religioso, piuttosto che valutare se una determinata richiesta corrisponda o meno ad un bisogno reale (costituzionalmente tutelato) della popolazione, rappresentato dall'esistenza di una comunità di fedeli, stanziatasi di fatto su un determinato territorio.

In assenza di tali requisiti formali, per l'ente locale è come se la confessione non esistesse. Si entra così in un circolo vizioso per cui, anche qualora gli Enti religiosi vogliano adeguarsi e avviare l'iter per ottenere il riconoscimento civile (per il quale possono occorrere degli anni), questi si trovano in uno stato di precarietà assoluta, soggetti alla ampissima discrezionalità del legislatore regionale e all'azione altrettanto discrezionale delle amministrazioni locali. Una situazione di questo tipo, oltre a non tenere conto delle tutele assicurate dall'art.19 Cost. alla libertà religiosa, rischia di avere degli esiti imprevedibili.

Accade infatti che talune confessioni religiose, valutando troppo lunga e complessa la procedura per l'ottenimento del riconoscimento o addirittura allo scopo di sottrarsi al controllo di conformità e costituzionalità previsto dalla procedura amministrativa, decidano di aggirare l'ostacolo "camuffandosi" in un'associazione

---

condizionando la concessione all'adesione alla Carta dei valori varata dal Ministero dell'Interno.

Sul punto vedi: Cardia C., *Un progetto per l'integrazione*, in *Identità religiosa e integrazione dei Musulmani in Italia e in Europa* (omaggio alla memoria di Francesco Castro, Roma 22 maggio 2008), a cura di R. Aluffi Beck-Peccoz, Giappichelli, Torino 2011, pag. 15 e ss. *Contra* Colaiani N., *Alla ricerca di una politica del diritto nei rapporti con l'Islam (carta dei valori e dichiarazione di intenti)*, in *Identità religiosa e integrazione dei Musulmani in Italia e in Europa* (omaggio alla memoria di Francesco Castro, Roma 22 maggio 2008), a cura di R. Aluffi Beck-Peccoz, Giappichelli, Torino 2011, pag. 105 e ss.

di promozione sociale<sup>18</sup> o in una ONLUS<sup>19</sup>, diventando così un soggetto capace di acquistare ed alienare, oltre che acquisendo il diritto a varie forme di agevolazioni<sup>20</sup>.

In questa operazione possono presentarsi problemi molto seri: qualora l'associazione ottenesse la proprietà di un tempio, come dovrebbe gestirlo? Si tratterebbe comunque di un luogo aperto al culto pubblico con tutte le implicazioni proprie di un edificio di culto soggetto alle necessità e esigenze dei fedeli, che conservano tutti i diritti sanciti dall'art. 19 della Costituzione relativi alla celebrazione pubblica del rito. D'altra parte non vi è alcun dubbio che in questo caso i fedeli e la stessa autorità confessionale risulterebbero esautorati da ogni potere decisionale<sup>21</sup>. L'alternativa potrebbe essere quella – superata la fase di transizione - di prevedere una donazione alla confessione qualora questa ottenesse successivamente la personalità giuridica. Si tratta di meccanismi delicati, che una volta innescati non sono facilmente governabili e che in ogni caso rischiano di compromettere i diritti solennemente sanciti dalla Costituzione e dalle Carte internazionali sui diritti umani<sup>22</sup>.

Considerando anche la portata degli interessi coinvolti, non può che rilevarsi l'inadeguatezza del modello attuale, dove la grande discrezionalità lasciata alle Regioni ha prodotto nei fatti una territorializzazione dei diritti di libertà religiosa, nonché l'espandersi di un modello di legislazione speciale di origine pattizia, che ha formato un sistema diffuso di enclaves, quasi a costituire una struttura a “pelle di leopardo” delle appartenenze in campo confessionale<sup>23</sup>.

Per risolvere problemi così complessi e determinanti di quello che è l'atteggiamento di questo paese nei confronti del mondo globalizzato e quindi della modernità, occorre una strategia di lungo periodo, che vada ad orientare tanto la legislazione nazionale, quanto quella regionale. Sarebbe pertanto opportuna una

---

<sup>18</sup> Avvalendosi della Legge n.383 del 7 Dicembre 2000.

<sup>19</sup> Nel qual caso, non potendo nascere semplicemente per la gestione di un edificio di culto, nel proprio statuto la ONLUS dovrà indicare degli scopi fittizi, come la cura degli anziani o degli infermi, ponendo le finalità di culto come secondarie e quindi deformando la realtà.

<sup>20</sup> Cardia C., *op. cit.*, pag. 30.

<sup>21</sup> Si pongono in questo modo le basi per eventuali controversie: il giorno in cui la confessione interessata dovesse ottenere il riconoscimento civile ex art. 8, co.2 Cost. andrebbe necessariamente a verificarsi una scissione tra la proprietà dell'edificio di culto e l'autorità confessionale che dovrebbe governarlo per i propri fedeli.

<sup>22</sup> Cardia C., *op. cit.*, pag. 29 – 32.

<sup>23</sup> Cimbalo G., *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), novembre 2010, pag. 44 – 45.

norma generale che si affianchi ad una futura legge sulla libertà religiosa e di coscienza.

Occorre anche considerare che, proprio a causa dei movimenti migratori che hanno interessato il nostro paese (e che sono tutt'oggi in corso), le esigenze effettive delle popolazioni che si sono radicate in Italia hanno ampliato il novero di confessioni presenti sul territorio e quindi dei possibili fruitori del diritto a disporre dei relativi edifici di culto.

L'approccio tradizionalmente assunto in materia dal legislatore aveva infatti previsto che tale diritto sarebbe nei fatti spettato alla Chiesa cattolica e alle altre poche confessioni riconosciute dallo Stato. L'aumento esponenziale delle confessioni che avanzano richieste di edifici di culto rende insostenibile per lo Stato, anche a causa della crisi economica che ha prodotto ripercussioni sui bilanci pubblici, il mantenimento di un obbligo di finanziamento di tale portata, rendendo necessaria una riforma del quadro legislativo esistente che vada nella duplice direzione del superamento del finanziamento pubblico e della liberalizzazione del diritto delle varie confessioni religiose di formulare richieste di costruzione di edifici di culto col solo limite del rispetto delle leggi urbanistiche.

Seguendo una prospettiva di questo tipo anche quei finanziamenti erogati sulla motivazione del valore storico e culturale dell'immobile dovrebbero essere altresì condizionati alla possibilità di un utilizzo pubblico, che vada così ad affiancarsi all'uso per finalità di culto proprio degli stessi.

In questo modo quegli edifici sostenuti dal finanziamento pubblico potrebbero essere messi effettivamente al servizio di tutta la popolazione per ospitare eventi culturali, mostre e concerti, e non solo per praticarvi un determinato culto.

Una soluzione di questo tipo imporrebbe una profonda riforma di tutto il sistema di leggi sugli edifici di culto, a partire dall'art.831 c.c., senza la quale tutti gli atti con i quali un edificio di culto cattolico venga destinato ad un altro uso sarebbero viziati da illegittimità laddove non accompagnati da un decreto dell'ordinario diocesano.

Andrebbe poi modificato quel combinato disposto di norme costituito dalla l.10/1077 e da quelle leggi regionali che precedono il finanziamento per la costruzione degli edifici di culto, le quali conferiscono ai Comuni una competenza in

materia che spesso, come abbiamo visto, si traduce in una discrezionalità paragonabile ad una “dittatura della maggioranza”<sup>24</sup>.

Da ultimo, sembrerebbe appropriato dare alle risorse esistenti una utilizzazione razionale che tenga conto delle richieste effettive provenienti dai territori nei quali si trovano, a tal fine un censimento degli edifici di proprietà pubblica o di enti pubblici, coordinato con una verifica del loro regime giuridico e del loro utilizzo effettivo permetterebbe di far emergere le situazioni di basso o inadeguato utilizzo delle strutture esistenti, favorendo di conseguenza una riappropriazione da parte dell'ente pubblico di quei beni di cui sopporta le spese<sup>25</sup>.

Per poter agire in tal senso è necessario partire da una riforma dell'art.831, comma 2 c.c., così da permettere il mutamento di destinazione degli edifici cattolici (di proprietà statale) laddove questi siano poco utilizzati, consentendo agli enti proprietari di riutilizzare queste strutture per dare risposte a bisogni effettivi della popolazione stanziata su di un territorio, assegnando l'edificio ad una confessione diversa o semplicemente adibendolo a luogo ricreativo, che possa ospitare eventi di natura culturale di vario genere<sup>26</sup>.

Nella ricerca di un modello di regime generale di proprietà dei nuovi edifici di culto che ponga come principale oggetto di tutela il diritto del fedele a disporre di tali strutture, una strada percorribile potrebbe essere quella di conferire la proprietà dell'edificio, *pro quota*, alla Comunità dei fedeli del luogo<sup>27</sup>. Si potrebbero inoltre

---

<sup>24</sup> Cimbalo G., *Op. cit.*, pag. 22 - 23.

<sup>25</sup> Ad esempio, tanto in Emilia Romagna quanto nel resto d'Italia vi sono numerosi casi dove attraverso lunghi percorsi storici enti pubblici come le ASL, per mezzo di varie donazioni o fusioni o eredità o lasciti o acquisizioni, si sono trovati a gestire un patrimonio storico-artistico e monumentale costituito anche da chiese ed oratori, scarsamente o affatto utilizzati per l'esercizio del culto, la cui manutenzione va a gravare sul bilancio della Sanità regionale. Campanini G., *Il patrimonio ecclesiastico di proprietà delle aziende sanitarie dell'Emilia Romagna*, in Alonso Perez J.I., *Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione*, Bologna, 2007, pag.73 e ss.

<sup>26</sup> Sul punto vedi Parlato, *Libertà religiosa ed uguaglianza religiosa: i problemi degli anni '80*, pag.68.

<sup>27</sup> Anche in questo caso sarebbe necessaria una modifica (se non l'abrogazione) dell'art.831 c.c., che concorre a determinare una competenza non trascurabile dell'autorità ecclesiastica sull'edificio di culto indipendentemente da chi vi eserciti il diritto proprietario. Zannotti L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, 1990, pag. 227.

Accogliendo questa proposta si eviterebbe la creazione di patrimoni ecclesiastici per ogni culto, riconoscendo una relativa mobilità all'appartenenza culturale (dando soluzioni immediate a problematiche del tipo di quelle affrontate trattando del caso del beneficio parrocchiale di San Rocco in Gioiosa) e si risolverebbe il problema dell'accogliibilità della richiesta di edificazione di un edificio di culto a fronte della domanda sostenuta da un

individuare forme giuridiche diverse di attribuzione della disponibilità del bene come il comodato gratuito o d'uso.

In alternativa, volendo comunque conservare delle forme di finanziamento pubblico, potrebbe ipotizzarsi un sistema in cui gli edifici costruiti con tale contributo debbano poter avere un carattere polifunzionale, cioè non essere destinati esclusivamente ad una confessione religiosa bensì ad ospitare le funzioni di più culti diversi tra di loro.

Una soluzione di questo tipo, per quanto di difficile realizzazione a causa degli inevitabili conflitti che emergerebbero dalla coabitazione “forzata” di più fedi in uno stesso luogo, se amministrata con intelligenza ed equità potrebbe offrire un potente antidoto proprio al fenomeno dell'intolleranza religiosa: se culti diversi possono coesistere e dialogare sotto il tetto dello stesso tempio, anche la società può essere plurale e solidale allo stesso tempo.

Se infatti l'edificio di culto è un elemento che, come abbiamo visto, possiede una forte connotazione identitaria e di auto affermazione sul territorio, in esso accade spesso che la confessione si chiuda in se stessa, che le sue pareti diventino muri di confine, argini verso il resto della società ad impedire ogni contaminazione.

Esistono anche dei precedenti che farebbero propendere per la bontà di tale proposta: a Milton Keynes, piccola città nei pressi di Londra, da quarant'anni anglicani, cattolici, metodisti, riformati, quaccheri e battisti convivono nella *Church of Christ the Cornersone*, un edificio di culto che già nella fase della sua progettazione era stato pensato per i bisogni religiosi dell'intera Comunità<sup>28</sup>.

In Italia, dati i buoni rapporti tra la Chiesa cattolica e Chiesa Ortodossa Rumena (COR), attraverso accordi intercorsi tra alcuni ministri di culto ortodossi e alcune diocesi, degli edifici di culto cattolici (in certi casi ancor oggi utilizzati dalla Chiesa cattolica per la celebrazione dei propri riti) sono resi utilizzabili per alcuni giorni alla settimana ai fedeli appartenenti alla COR, che vi celebrano riti e

---

numero minimo di fedeli sul territorio da determinarsi per legge. Cimbalo G., *Op.cit.*, pag. 24.

<sup>28</sup> Zannotti L., *Il diritto ecclesiastico verso il terzo millennio*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997, pag.759 – 760.



nell'edificio hanno anche la sede giuridica della parrocchia ortodossa, articolazione organizzata della COR in Italia<sup>29</sup>.

Se da un punto di vista politico l'utilizzazione condivisa degli edifici di culto cattolici rappresenta una scelta legittima di carattere ecumenico e un interessante elemento di novità, da un punto di vista di stretto diritto emergono numerosi nodi problematici.

Anzitutto tale pratica non sembra compatibile con l'art.2 degli Accordi di Villa Madama (legge n. 121/85), che obbliga lo Stato a garantire l'immodificabilità della destinazione al culto dell'edificio, fino a quando, con decreto del vescovo, la Chiesa non lo riduca ad uso profano.

In secondo luogo il disposto dell'art. 831 vincola l'immobile ad un utilizzo esclusivo della Chiesa cattolica, quindi concederlo parzialmente alla COR e permettergli di fissare lì la sede giuridica della propria parrocchia va ad intaccare il diritto dei fedeli (cattolici) ad un utilizzo pieno ed esclusivo del medesimo, in quanto essi beneficiano e utilizzano tale edificio per esercitare un'attività tutelata dall'art. 19 Costituzione<sup>30</sup>.

L'art.831, nato per garantire alla Chiesa cattolica i suoi privilegi, costituisce al contempo un limite alla sua autonomia e alla sua facoltà di disporre circa la destinazione dei suoi edifici, ai quali può rinunciare in modo definitivo ma che costituisce un ostacolo ad altre forme di disposizione come la locazione o il comodato.

Questo dato suggerisce ancora una volta l'opportunità di una rivisitazione complessiva della materia che coinvolga in primis l'art.831, così da attualizzarla ed adeguarla alle esigenze emerse nella società italiana, sempre più complessa e multiculturale, che di certo non possono trovare risposte in istituti concepiti in un'epoca nella quale il paese aveva una fisionomia completamente diversa dall'attuale.

Ad oggi appare non più rimandabile, a pena di instaurare un regime di sempre più palese segregazione religiosa che finirebbe per compromettere lo stesso principio democratico, adottare dei provvedimenti che garantiscano a tutti gli uomini, cittadini

---

<sup>29</sup> Botti F., *Sui contenuti di una possibile intesa con la Chiesa Ortodossa Rumena in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), rivista telematica, marzo 2008, pag. 23.

<sup>30</sup> Botti F., *op cit.*, pag. 28.

o meno, il rispetto dell'art.19 Costituzione e che consentano a chiunque di avere dei luoghi di aggregazione sul territorio.

Assodata l'esigenza di una riforma di tipo organico e strutturale, con l'approvazione di una legge sulla libertà religiosa che finalmente renda merito al principio di laicità dello Stato e vada ad abrogare l'ormai desueta legge sui culti ammessi, per quanto attiene alla questione dei luoghi di culto si possono ricercare delle soluzioni innovative, come quella di edifici pubblici a carattere policonfessionale, anche avvalendosi dello strumento del diritto comparato<sup>31</sup>. Il legislatore nazionale e gli enti locali dovrebbero quindi rivoluzionare l'orizzonte delle loro politiche, non più orientate al contenimento delle diversità e ad osteggiare la presenza sul territorio di confessioni diverse da quella tradizionale, bensì a rimuovere gli ostacoli per l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini.

Oltre a risolvere i problemi sopra esaminati, una nuova normativa sull'edilizia di culto dovrebbe anche fare chiarezza sul regime agevolatorio al quale, svolgendo attività ritenute meritevoli di tutela o espressione di interessi particolarmente rilevanti, tali edifici sono sottoposti.

Così, ad esempio in materia di esenzione dall'imposta comunale sugli immobili (i.c.i. oggi i. m. u.) sui fabbricati destinati all'esercizio del culto<sup>32</sup>, scelte legislative ed interpretazioni giurisprudenziali hanno dilatato il concetto di pertinenza, alla quale pure si applica l'agevolazione, a dei livelli problematici.

La questione si era posta inizialmente con riguardo all'opportunità di tassare alcune unità immobiliari, quali la casa parrocchiale, la canonica, gli oratori o il cinema parrocchiale: in tutte queste strutture è difficile ravvisare un diretto collegamento con l'esercizio del culto, nonché la natura pertinenziale rispetto all'edificio che al culto è propriamente adibito<sup>33</sup>. Il legislatore è quindi intervenuto con la legge n. 206 del 1 agosto 2003, con la quale ha ampliato la nozione di "destinazione al culto" e di conseguenza i confini dell'agevolazione oltre i limiti dell'attività obiettivamente religiosa e di culto. Si sono infatti riconosciuti "a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli

---

<sup>31</sup> Ad esempio nei paesi balcanici l'edificio di culto appartiene alla comunità che lo utilizza, seguendola nelle sue scelte di afferenza al culto. Cimbalò G., *Op.cit.*, pag. 24.

<sup>32</sup> Art.7, comma 1 lett. e. D.lgs. 504/1992.

<sup>33</sup> Mondini A., *Enti ecclesiastici ed esenzione dall'ICI*, «STUDIUM IURIS», 2008, 6, pp. 679 – 690.

immobili e le attrezzature fisse destinati alle attività di oratorio e similari"<sup>34</sup>. È evidente come con un'operazione di questo tipo si sia fatto ricorso ad una nozione di "pertinenza" elaborata con l'unico scopo di rendere applicabile l'esenzione i.c.i. di cui all'art.7, comma 1 lett. e. d.lgs. 504/1992 (ovvero in una prospettiva specificatamente "fiscale" che si discosta dalla nozione generale di cui all'articolo 817 c.c.<sup>35</sup>) ad immobili che non hanno alcun rapporto di servizio o di accessorietà (secondo la nozione classica di pertinenza) con l'edificio di culto in senso proprio<sup>36</sup>. A mancare è inoltre qualsiasi collegamento con l'esercizio del culto: tale connessione viene traslata da un piano oggettivo e materiale ad un piano soggettivo. L'attività oratoriale (che permette di individuare la "pertinenza" esentata dall'imposta) deve essere svolta dalle parrocchie o dagli enti ecclesiastici.

L'effetto che si ottiene è quello per cui "l'esercizio del culto", ovvero l'elemento che per essere rilevante ai fini fiscali deve oggettivarsi nel bene funzionale al suo esercizio, viene in sostanza a considerarsi *in re ipsa* nella qualifica dell'ente come "ecclesiastico".

Una costruzione giuridica di questo tipo, portata alle sue estreme conseguenze, finisce per ammettere al contributo anche quegli immobili nei quali si svolgono attività oratoriali nelle quali non sia assente il carattere di commercialità.

Analizzando la questione da un punto di vista più esteso rispetto alla sole attività oratoriali, occorre prendere in esame l'art.7 comma 1, lett. i. del già citato d.lgs. 30 dicembre 1992, n.504, il quale prevede una generale esenzione dall'i.c.i. per tutti quegli immobili utilizzati da enti non commerciali per attività di tipo assistenziale, previdenziale, sanitaria, didattica, ricettiva, culturale, ricreativa, sportiva, di esercizio del culto e di cura delle anime, di formazione del clero e dei religiosi, per la catechesi e l'educazione cristiana.

---

<sup>34</sup> Dove per "attività di oratorio" si intendono tutte quelle "finalizzate a favorire lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di qualunque nazionalità residenti nel territorio nazionale" ed a "promuovere la realizzazione di programmi, azioni e interventi finalizzati alla diffusione dello sport e della solidarietà, alla promozione sociale e di iniziative culturali nel tempo libero e al contrasto dell'emarginazione sociale e della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minorile". Non sfugga in questo caso l'utilizzazione delle popolazioni emigrate che emerge dall'evidente riferimento a giovani e adolescenti anche di origine non nazionale !

<sup>35</sup> *Ibidem*: "[I] Sono pertinenze le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa. [...]"

<sup>36</sup> Mondini A., *Op. cit. passim*

Oltre all'utilizzo dell'immobile per una di queste finalità, occorre che la sua utilizzazione avvenga da parte di enti non commerciali, per la cui individuazione la norma rinvia all'art. 73, comma 1, lett. c. del T.u.i.r.<sup>37</sup>. Nonostante il fatto che dalla lettura della richiamata norma del Testo unico delle imposte sui redditi non sia chiaro se quegli enti che svolgono un'attività con modalità oggettivamente commerciali, seppur non "esclusiva o principale", perdano o meno il diritto all'agevolazione, si ritiene che la natura oggettivamente lucrativa dell'attività debba prevalere, sul piano della disciplina applicabile (sia essa di diritto civile o tributario), sulla natura istituzionale del soggetto che la esercita. Nelle più recenti sentenze della Corte di Cassazione, infatti, si è affermato come "un ente ecclesiastico può svolgere liberamente [...] anche un'attività di carattere commerciale, ma non per questo si modifica la natura dell'attività stessa e, soprattutto, le norme applicabili al suo svolgimento rimangono - anche agli effetti tributari - quelle previste per le attività commerciali, senza che rilevi che l'ente la svolga, oppure no, in via esclusiva, o prevalente".

In definitiva, il vantaggio giuridico conseguito dall'ente ecclesiastico sulla base di tale qualifica è un'inversione dell'onere della prova: questo è esonerato dal dimostrare la sussistenza dei fatti che legittimano il godimento dell'esenzione<sup>38</sup>; viceversa sarà il Comune a dover dimostrare che nell'immobile l'ente esercita delle attività lucrative, oltre a quelle istituzionali connesse al suo carattere ecclesiastico<sup>39</sup>.

Dei successivi interventi del Parlamento, con cui il legislatore voleva dipanare le incertezze rimaste, hanno di fatto aumentato la confusione: dopo un primo decreto-legge che non fu convertito<sup>40</sup>, il c.d. "Collegato fiscale alla finanziaria 2006"<sup>41</sup> ha riportato una norma di interpretazione autentica che ha sancito l'applicabilità

---

<sup>37</sup> *Ibidem*: "Gli enti pubblici e privati diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali".

<sup>38</sup> Cosa invece che è richiesta agli altri soggetti passivi di natura non commerciale che affermano il proprio diritto all'agevolazione fiscale.

<sup>39</sup> Mondini A., *Op.cit. passim*

<sup>40</sup> Il quale in modo grossolano estendeva l'agevolazione anche per quegli immobili utilizzati per le attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura svolte in forma commerciale, a condizione (in tal caso) che fossero connesse a finalità di religione o di culto. In questo modo creava un trattamento differenziato in cui, a parità di attività esercitata, la connessione con le finalità di religione o di culto dava luogo ad un privilegio irragionevole.

<sup>41</sup> Cfr. l'art.7, co. 2-bis, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

dell'esenzione i.c.i., per tutti gli "enti non commerciali", a prescindere dalla "natura eventualmente commerciale" delle attività elencate nell'art. 7 del d.lgs. 504/1992.

A brevissima distanza di tempo, l'art.39 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223<sup>42</sup> ha sostituito la precedente interpretazione autentica con una nuova di segno diverso<sup>43</sup>, stabilendo che "l'esenzione disposta dall'art.7, co.1, lett. i. del d.lgs. n. 504/1992 si intende applicabile alle attività indicate nella medesima lettera che non abbiano esclusivamente natura commerciale".

Con quest'ultimo decreto legislativo, il legislatore ritorna sui suoi passi attribuendo nuovamente importanza all'attività svolta; tuttavia tale impostazione si discosta dal sopra menzionato orientamento restrittivo della Cassazione, che sanzionava con la perdita dei benefici non solo le attività svolte con modalità commerciali, ma anche quelle solo produttive di reddito. In altre parole viene tollerata una "commercialità limitata", ovvero l'esenzione dall'i.c.i. non viene pregiudicata là dove il carattere commerciale non superi una certa intensità.

Al di là di un dato formale per cui i destinatari di questa norma interpretativa sono tutti gli enti no-profit, possiamo rilevare come in concreto una disposizione di questo tipo finisca per avvantaggiare maggiormente gli enti ecclesiastici rispetto agli altri. Questi ultimi, infatti, difficilmente opereranno una divisione della propria attività principale (che sia di assistenza, di sanità, di istruzione, ecc.) in un "settore primario" gestito con una logica caritativa e in un altro "secondario" che persegua un fine di lucro. Al contrario, un ente religioso avrà molte più occasioni per fare un'operazione di questo tipo: si pensi ad esempio ad un ente ecclesiastico che nei propri immobili, oltre ad una attività ricettiva senza scopo di lucro per pellegrini e fedeli svolga anche un'attività alberghiera a pagamento rivolta ad utenti indifferenziati<sup>44</sup>. Stando alla lettera della norma quell'immobile potrebbe andare esente dall'imposta comunale sugli immobili, in quanto destinato ad attività "non esclusivamente commerciale".

È evidente quindi che un'eventuale legge di riorganizzazione e razionalizzazione del sistema dell'edilizia di culto non possa prescindere da queste tematiche, sia per una questione di coerenza "interna" dell'ordinamento e delle sue

---

<sup>42</sup> Convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

<sup>43</sup> Il che, già di per sé, rappresenta una curiosa contraddizione in termini.

<sup>44</sup> Mondini A., *Op.cit. passim*.

leggi, sia per evitare di incorrere in procedure di infrazione in ambito Comunitario per la violazione del divieto di aiuti di Stato.

### 3.3. Una legge generale sulla libertà religiosa

Abbiamo visto come la tematica della disponibilità degli edifici di culto, dei regolamenti e delle agevolazioni alla loro costruzione assuma, in una scala di importanza, una posizione preminente rispetto alle altre leggi urbanistiche, in quanto investe dei diritti giuridicamente tutelati da fonti situate al vertice dell'ordinamento.

In particolare, per l'attuazione dell'articolo 19 della Costituzione e quindi del diritto di libertà individuale di religione, sia pure nella sua dimensione collettiva di esercizio associato del culto, sembrano del tutto inadeguati gli strumenti offerti dalle intese che, in modo tutt'altro che sistematico e omogeneo, disciplinano la materia sulla base di quanto concordato, di volta in volta, con le singole confessioni religiose.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza 346/2002, evidenziava come "le intese di cui all'articolo 8, 3° comma, sono [...] lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto Comune".

In un contesto come l'attuale, caratterizzato da un crescente multiculturalismo e da una diversificazione del sentire religioso della società senza precedenti, una legge generale sulla libertà religiosa applicabile a tutte le confessioni appare non più solamente auspicabile in via di principio, ma rappresenta sempre più una priorità.

Non a caso, è proprio a partire dagli anni '90 (in concomitanza con i primi veri flussi migratori che hanno interessato il nostro paese) che registriamo una serie di iniziative politiche per l'approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa che superi il vetusto sistema dei culti ammessi, verso cui le intese hanno fino ad oggi svolto un ruolo di supplenza<sup>45</sup>.

Tra le proposte di legge più recenti, le due che portano la firma dell'onorevole Zaccaria sembrano le più utili da analizzare per tracciare un quadro degli indirizzi più innovativi. In particolare, la proposta di legge n. 448 del 29 aprile 2008<sup>46</sup> detta una disciplina di tipo generale sulla libertà religiosa, mentre la proposta di legge n.

---

<sup>45</sup> Nonostante i numerosi d.d.l. susseguitesesi negli anni, ad oggi nessuno di questi ha completato l'iter di approvazione parlamentare. Roccella A., *La legislazione regionale*, in Persano D., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, 2008, pag 135-136.

<sup>46</sup> APC, XVI leg., proposta di legge n.448, di iniziativa dei deputati Zaccaria, Amici, Bressa, D'Antona, Ferrari, Giovanelli, Naccarato, "Norme sulla libertà religiosa", presentata il 29 aprile 2008.

2186 del 10 febbraio 2009<sup>47</sup> si occupa specificatamente della questione dei luoghi di culto.

Il testo della proposta di legge n. 448/2008, nelle intenzioni dei suoi estensori, "è concepito come legge di attuazione della Costituzione [...], non intende disciplinare l'attività della Chiesa cattolica, in oggetto di disciplina concordataria, ma mira a dare attuazione soprattutto gli articoli 3, 8, 19 e 20 della Costituzione, oltre naturalmente alle altre norme costituzionali che si riferiscono oggettivamente, anche se implicitamente, al fenomeno religioso, prima tra tutte l'articolo 2".

La ratio della disciplina è quindi quella di "offrire alla libertà religiosa, nel senso più ampio, positivo e negativo, una disciplina coerente con il principio della uguale libertà contenuta nell'articolo 8 della Costituzione", anche in considerazione del fatto che "la Santa Sede e il Governo italiano hanno in più occasioni richiamato l'attenzione della Comunità internazionale sul mancato rispetto del diritto di libertà religiosa in alcuni Paesi stranieri. Risulta pertanto in singolare contraddizione il fatto che l'Italia stessa non riconosca nella sua legislazione una piena tutela di questo diritto sul proprio territorio ai singoli e alle confessioni religiose minoritarie".

Di particolare interesse appare il 2° comma dell'art. 1, che introduce un elemento di importante novità rispetto ad analoghi documenti presentati fino ad oggi (come ad esempio le p.d.l. Boato e Spini), in quanto dichiara che questa legge "si fonda sul principio della laicità dello Stato al quale è data attuazione delle leggi della Repubblica". Il principio di laicità verrebbe così espressamente enunciato, cosa senza precedenti nella legislazione italiana<sup>48</sup>.

Tra le questioni affrontate da questa proposta di legge vi è l'esigenza di introdurre elementi di maggiore certezza e trasparenza per le confessioni che aspirano al riconoscimento della personalità giuridica, nonché quella di definire una procedura più chiara e garantita per giungere alla stipulazione di un'intesa (pur riconoscendosi che non esiste in Costituzione un vero e proprio diritto all'intesa).

---

<sup>47</sup> APC, XVI leg., proposta di legge n.2186, di iniziativa dei deputati Zaccaria, Amici, Corsini, Ferrari, Giovanelli, Mazzarella, "Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto", presentata il 10 febbraio 2009.

<sup>48</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n. 203 dell'11 aprile 1989 ha rilevato l'esistenza del principio di laicità dello Stato sulla base del combinato disposto degli articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost.



Tra gli altri importanti temi affrontati vi è quello dell'insegnamento religioso, a riguardo del quale si cerca di adottare un punto di equilibrio tra gli importanti principi consolidati a livello internazionale e i canoni della nostra Costituzione.

La proposta di legge continua poi ponendo delle disposizioni per contrastare le discriminazioni nella società e nel lavoro, così come nei luoghi di restrizione della libertà personale e in tante altre situazioni.

Per quanto attiene al tema di nostro interesse occorre segnalare il 2° comma dell'art. 5 e l'art. 23.

L'art.5 (recante "libertà delle confessioni religiose"), alla lett. b. del co.2 enuncia la libertà delle confessioni religiose di "costruire o ripristinare edifici all'esercizio del culto, nel rispetto delle norme urbanistiche".

Ancor più merita attenzione la previsione di cui al co. 1 dell'art.23, secondo cui le confessioni riconosciute ed aventi "una presenza organizzata nell'ambito del Comune" possono "adibire al culto di edifici esistenti [...] o costruire nuovi edifici da destinare al medesimo uso, anche in deroga alle norme urbanistiche, ove irragionevolmente limitative, e comunque nel rispetto della normativa in materia di parametri urbanistici, di sicurezza e di accessibilità degli edifici aperti al pubblico". Qualora questa proposta fosse approvata, il legislatore farebbe proprio il concetto, già sviluppato dalla dottrina<sup>49</sup>, secondo cui le esigenze del culto, ricevendo tutela da norme di rango costituzionale e internazionale, hanno la priorità su quelle urbanistiche.

A pochi mesi di distanza dalla proposta di legge sopra esaminata ne è stata presentata una nuova<sup>50</sup> avente un oggetto più limitato (sempre a firma dell'onorevole Zaccaria e altri), recante "disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto". Questo atto parlamentare, come emerge dalla stessa relazione che accompagna a livello introduttivo il testo, prende spunto dalle polemiche che hanno suscitato in Italia le immagini dei musulmani in preghiera in piazza Duomo a Milano e a piazza maggiore a Bologna, testimoniando "l'attualità delle problematiche connesse all'assenza di una legge in materia di libertà religiosa nel nostro paese che superi l'impianto della legge 24 giugno 1929, n.1159".

---

<sup>49</sup> Roccella A., *La legislazione regionale*, in Persano D., *Gli edifici di culto tra stato e confessioni religiose*, Milano, 2008, pa. 140.

<sup>50</sup> APC, XVI leg., proposta di legge n.2186, di iniziativa dei deputati Zaccaria, Amici, Corsini, Ferrari, Giovanelli, Mazzarella, "Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto", presentata il 10 febbraio 2009.

Infatti, "se i musulmani si trovano oggi spesso a pregare all'aperto in spazi pubblici quali vie e piazze è proprio in conseguenza dell'assenza di una disciplina giuridica che garantisca loro la possibilità di costruire edifici di culto".

Gli estensori della proposta di legge ricordano poi come la libertà di aprire un luogo di culto è stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale come "mezzo per una autonoma professione della fede religiosa"<sup>51</sup>: la realizzazione di tale edifici è infatti strumentale e finalizzata a "rendere concretamente possibile e comunque a facilitare le attività di culto che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell'articolo 19 della Costituzione"<sup>52</sup>, nonché in numerose fonti a livello internazionale<sup>53</sup>.

Questa concezione, che identifica la materia dell'edilizia di culto come strumento per la realizzazione e la garanzia della libertà religiosa, permette allo Stato di intervenire in materia in modo compatibile con il principio di laicità, che non implica indifferenza dello Stato nei confronti delle religioni, ma "garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale"<sup>54</sup>.

Conseguentemente, a seguito di un primo articolo che ripete quasi alla lettera la formula dell'articolo 19 Cost., il comma 2 dell'art.2 evidenzia il proposito di "garantire e di promuovere l'eguale libertà di tutte le confessioni e il soddisfacimento delle esigenze religiose della popolazione".

Il comma 1 dell'art.3 (riproponendo il contenuto dell'articolo 23 della proposta di legge n. 448/2008) prevede la possibilità, per ogni confessione religiosa che abbia una Comunità di fedeli presente nell'ambito del territorio, di ricevere contributi pubblici e ottenere agevolazioni, anche di natura tributaria, dagli enti territoriali (anche limitrofi), al fine di adibire al culto edifici esistenti di cui sia cessata la specifica destinazione d'uso precedente, o di costruirne di nuovi da destinare al medesimo uso, anche in deroga alle norme urbanistiche in tutti quei casi in cui queste

---

<sup>51</sup> Corte costituzionale, sentenza n.59 del 24 novembre 1958.

<sup>52</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 27 aprile 1993.

<sup>53</sup> Tra le altre: risoluzione n.36/55 adottato il 25 novembre 1981 dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite dalla quale si evince come la libertà religiosa implichi «a) *La liberté de pratiquer un culte e de tenir des réu-nions se rapportant à une religion ou à une conviction et d'établir et d'entretenir des lieux à ces fins*» (articolo 6) e che tutte le libertà relative devono essere «*accordés dans la législation nationale d'une manière telle que chacun soit en mesure de jouir desdits droits et libertés dans la pratique*» (articolo 7).

<sup>54</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 203 del 12 aprile 1989.

risultino "limitative senza giustificati motivi". Si comprende come la preoccupazione del legislatore sia stata quella di impedire possibili discriminazioni "di fatto" del godimento della libertà in materia se, ad esempio, gli strumenti urbanistici non prevedessero alcunché in merito agli edifici di culto (sebbene si tratti di opere che gli enti competenti per la progettazione urbanistica sono tenuti a prevedere). Così, in siffatta ipotesi, si potrebbe agire anche in deroga alle norme urbanistiche sulla zonizzazione, ove limitative senza giustificati motivi, ma pur sempre "nel rispetto della normativa in materia di parametri urbanistici, di sicurezza e di accessibilità degli edifici aperti al pubblico". Tuttavia, la possibilità di deroga alle norme urbanistiche appare di difficile applicazione in quanto è subordinata al requisito di una irragionevole ristrettezza delle norme in questione: non si comprende bene chi tecnicamente dovrebbe compiere tale valutazione, dal momento che sicuramente non ne avrà la competenza né il privato interessato, né l'amministrazione che ha emanato la normativa incriminata, la quale l'ha evidentemente ritenuta valida e giustificata<sup>55</sup>.

La norma continua al 2° comma con la determinazione di un criterio con cui possa stabilirsi l'entità dei contributi, che solo in parte può basarsi sulla consistenza numerica della Comunità di fedeli interessata. Inoltre, quelle confessioni religiose per le quali lo svolgimento dei riti sia già assicurato nel territorio del Comune da un edificio aperto al culto pubblico (qualora contestualmente altre confessioni ne siano prive e facciano istanza di agevolazioni) possono essere temporaneamente escluse da ogni forma di contributo.

Un altro elemento di notevole importanza è ravvisabile nell'art.5 laddove prevede che "gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto delle confessioni religiose costruiti con contributi pubblici o che godono di esenzioni o di agevolazioni non possono essere sottratti alla loro destinazione d'uso, neppure per effetto di alienazione, fino a che la cessazione della destinazione stessa non sia dichiarata dal prefetto competente su istanza motivata della confessione religiosa interessata". Con questa previsione si estenderebbe a tutte le confessioni religiose la disciplina del vincolo di destinazione, oggi previsto per i soli edifici di culto cattolico<sup>56</sup> ed ebraico<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Canonico M., *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it), pag.24.

<sup>56</sup> Art.831, 2°co. c.c.

<sup>57</sup> Art.15 della legge 8 marzo 1989, n.101.

Analogamente, l'articolo 7 prevede che "gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto delle confessioni religiose costruiti con contributi regionali e comunali non possono essere sottratti comunque alla loro destinazione d'uso se non sono decorsi vent'anni dall'erogazione di tali contributi [...]", anch'essa ad oggi prevista per i soli edifici di culto cattolico<sup>58</sup> ed ebraico<sup>59</sup>.

In conclusione questa proposta di legge, pur con i suoi limiti e le sue imprecisioni di natura tecnica, sembra partire da validi presupposti, cioè dalla volontà di garantire a tutti l'esercizio del culto estendendo le garanzie già previste dall'ordinamento nei riguardi della confessione di maggioranza anche ai culti di minoranza, perseguendo così una situazione di maggior equilibrio ed equità.

È evidente come un testo normativo di questo tipo si discosti, fino ad esprimere un diverso concetto di società e di Stato, dalla già esaminata la proposta di legge Cota<sup>60</sup>, che con le sue previsioni (sottoposizione ad approvazione popolare tramite referendum della costruzione di nuovi edifici di culto islamici e divieto della loro erezione a meno di un km da un altro edificio di culto) lasciava trasparire un'ideologia politica razzista e contraria a qualsiasi forma di integrazione religiosa.

---

<sup>58</sup> Art.53 della legge 20 maggio 1985 n.222

<sup>59</sup> Art. 28 della legge 8 marzo 1989, n.101.

<sup>60</sup> Proposta di legge n. 1246 del 4 giugno 2008.

### **3.4. Le fabbricerie: un antico strumento per dare risposte innovative a sfide attuali.**

Nel quadro che abbiamo descritto, caratterizzato da una crescente importanza delle sfide e delle opportunità poste da una ormai irreversibile trasformazione sociale in senso multiculturale e multireligioso, è indispensabile affrontare i nuovi problemi cercando di dare risposte innovative ed efficaci.

La presenza nel territorio italiano di un crescente numero di persone provenienti dalle più disparate parti del mondo, ognuna portatrice di tradizioni e culti diversi da quelli tradizionali, non può che portare alla conclusione (tralasciando populismi e demagogie, nonché improponibili proposte di arroccamento in improbabili fortezze) che i principi di libertà e le garanzie di tutela dei diritti offerti dalla nostra Costituzione debbano applicarsi nei confronti di chiunque si trovi in Italia.

Dando quindi per assodato che lo Stato, sulla base del combinato disposto degli artt. 19, 3 e 8 della Costituzione, deve agevolare e sostenere, anche finanziariamente, le richieste provenienti dalle confessioni di disporre di edifici e di strutture nelle quali celebrare il culto e svolgere attività sociali connesse al loro carattere religioso, si dovranno disporre, da una parte, dei parametri in base ai quali concedere il sostegno dello Stato e degli enti locali (dato che le risorse disponibili non sono inesauribili), dall'altra trovare degli strumenti di verifica e controllo sull'utilizzazione e gestione delle risorse erogate<sup>61</sup>.

Se infatti nessuno mette in discussione il diritto di ogni confessione di costruire degli edifici per il culto a proprie spese, laddove vi sia la presenza di un contributo pubblico si pone la necessità di predisporre delle garanzie, che comprendano non solo il vincolo di destinazione sugli edifici, ma anche un controllo pubblico sull'effettiva destinazione al culto delle strutture finanziate e su come tale bene viene realmente utilizzato.

Se per la Chiesa cattolica questa funzione potrebbe essere svolta dal Consiglio parrocchiale per gli affari economici (CPAE), presente in ogni parrocchia ai sensi del

---

<sup>61</sup> Cimbalo G., *Fabbricerie, gestione degli edifici di culto costruiti con il contributo pubblico e competenze regionali sui beni culturali ed ecclesiastici*, in Alonso Peres J.I., *Le fabbricerie. Diritto, cultura e religione*. Bologna, 2007, pag. 102.

canone 537 del codice canonico<sup>62</sup>, per gli altri culti un'analoga funzione potrebbe essere svolta riconvertendo a tale scopo le funzioni di un antico istituto, oggi quasi scomparso: le fabbricerie.

Si tratta di uno statuto giuridico particolare che nei secoli passati fu riconosciuto dall'autorità pubblica a degli enti, collegati a una cattedrale, a un duomo o a un monastero e che si occupavano della loro costruzione e poi del mantenimento dell'edificio sacro: nei secoli (e ancora oggi) questi enti si occupano di conservare il bene ecclesiastico di cui sono incaricati.

La pratica di ricorrere a questo tipo di ente ha avuto il suo più importante momento di espansione con la legislazione napoleonica che, riconoscendo la funzione sociale del culto all'interno di un più generale progetto di inglobamento delle attività di culto in quelle pubbliche, ha assicurato il mantenimento dell'edificio di culto (nonché delle sue funzioni religiose) a carico dello Stato. A seguito del crollo dell'impero napoleonico le legislazioni nazionali hanno preso strade diverse. Per quanto riguarda l'Italia le fabbricerie hanno perso gradualmente le caratteristiche che le avevano connotate nel periodo napoleonico, poiché la graduale separazione dell'ordinamento statale da quello canonico ha comportato il venir meno da parte della Pubblica Amministrazione di ingerenze o condizionamenti nelle questioni della Chiesa cattolica.

Durante il periodo liberale, le fabbricerie sono state escluse dalla soppressione operata dalla legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico. Sono state considerate essenzialmente degli enti di tipo laicale, regime giuridico che hanno conservato fino alla stipula del Concordato lateranense<sup>63</sup>.

Nel concordato del 1929 si dispose che gli amministratori delle fabbricerie, la cui nomina doveva esser fatta dall'autorità pubblica d'intesa con quella ecclesiastica, non dovessero esercitare alcuna ingerenza nei confronti dei servizi di culto<sup>64</sup>. La

---

<sup>62</sup> *Ibidem*: "In ogni parrocchia vi sia il consiglio per gli affari economici che è retto, oltre che dal diritto universale, dalle norme date dal Vescovo diocesano; in esso i fedeli, scelti secondo le medesime norme, aiutino il parroco nell'amministrazione dei beni della parrocchia, fermo restando il disposto del canone 532". Con questo istituto si è introdotto il criterio della corresponsabilità laicale nella gestione del patrimonio di culto.

<sup>63</sup> Tozzi V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, 1990, pag. 268.

<sup>64</sup> Come emerge dagli atti parlamentari, fu forte la tendenza a considerare le fabbricerie come enti amministrativi interni alla Chiesa, non più sotto l'egida dello stato. Alonso Peres J.I., *Il ruolo sociale delle fabbricerie*, in Alonso Peres J.I., *Le fabbricerie. Diritto, cultura e religione*. Bologna, 2007, pag. 113.

normativa di riferimento<sup>65</sup> non forniva nessuna indicazione circa la natura giuridica delle fabbricerie, che secondo la giurisprudenza dell'epoca non era da ascrivere al novero degli istituti ecclesiastici, bensì tra quelli di carattere laicale; inoltre, pur essendo sprovviste di personalità giuridica, erano considerati come organismi autonomi.

Con gli accordi di revisione del Concordato lateranense del 1984 la regolamentazione delle fabbricerie non ha subito sostanziali mutamenti rispetto a quella del 1929<sup>66</sup> e l'incertezza intorno alla loro qualificazione giuridica non è venuta meno, viene comunque confermato che accanto alla chiesa persona giuridica possa esistere anche la fabbriceria con personalità giuridica. È avvenuto così che anche la Chiesa abbia fatto propria una concezione più pluralista, al fine di affrontare i molteplici compiti che l'attendevano<sup>67</sup>. In questa evoluzione normativa emerge una sorta di imbarazzo da parte dello Stato a mantenere in vita le fabbricerie, in quanto le chiese possono essere non solo di proprietà di persone fisiche o giuridiche (la maggior parte sono di proprietà ecclesiastica), ma anche di proprietà dello Stato (soprattutto delle Asl, del Fondo Edifici di Culto e del demanio). In tutti questi casi il proprietario della Chiesa è anche colui che ha la responsabilità sulla sua amministrazione. Al contrario dello schema qui delineato, le fabbricerie rompono questo binomio proprietà-amministrazione, in quanto i suoi c.d.a. gestiscono un patrimonio del quale non sono proprietari<sup>68</sup>.

Questa considerazione, se abbinata allo sfavore con il quale quest'istituto è stato sempre più percepito da parte della Chiesa cattolica (che lo ha vissuto come uno strumento di ingerenza dei pubblici poteri dei suoi affari interni) spiega il perché con il passare del tempo le fabbricerie siano sempre meno numerose<sup>69</sup>. Da ciò si capisce

---

<sup>65</sup> Art. 29, lett. a. legge 810/1929.

<sup>66</sup> Salvo consentirne la soppressione (entro la data perentoria del 31 dicembre 1987), anche fuori dei casi previsti dalla legge, qualora vi fosse un accordo tra il ministero dell'interno e il presidente della CEI, udito il Consiglio di Stato, previsione a cui l'autorità ecclesiastica, in particolare nella seconda metà degli anni 80, ha fatto spesso ricorso in presenza di laici nominati dall'autorità pubblica nell'amministrazione delle spese per l'ufficiatura e nella gestione delle chiese è stata vista sempre con diffidenza dalle autorità ecclesiastiche. Cimbalo G., *Op. cit.*, pag. 86.

<sup>67</sup> Calandrella U., *Storia e sviluppo normativo delle fabbricerie*, in Alonso Peres J.I., *Le fabbricerie. Diritto, cultura e religione*. Bologna, 2007, pag. 29.

<sup>68</sup> Alonso Peres J.I., *Il ruolo sociale delle fabbricerie...cit.*, pag. 119.

<sup>69</sup> Ad oggi in Italia se ne contano circa trenta, di cui le più importanti sono la fabbricerie della cattedrale di Parma, quella del Duomo di Pavia, del Duomo di Pienza, del Duomo di Volterra, della basilica di San Petronio a Bologna, della sagrestia della cattedrale di Todi, del

la ragione per cui negli accordi neo concordatari le parti abbiano convenuto di favorire la soppressione delle fabbricerie esistenti, senza prevedere nulla al riguardo dell'eventuale costruzione di nuove. Ci si chiede da più parti se le fabbricerie non debbano essere trasformate in Onlus, come i fabbricieri superstiti chiedono: se ciò avvenisse le chiese e i complessi monumentali artistici da essi amministrati passerebbero in modo definitivo ad una gestione di tipo privatistico.

In un quadro di questo tipo occorrerebbe chiedersi se continui a sussistere l'interesse pubblico, al quale consegue l'erogazione di denaro pubblico, giustificato finora dalla fruibilità di detti edifici da parte della collettività: soprattutto nel caso in cui la fruibilità dei beni in questione fosse condizionata al pagamento di un biglietto di ingresso ai complessi monumentali (collocandosi quindi sul mercato turistico-artistico) dovrebbe cessare ogni intervento finanziario pubblico. In caso contrario verrebbe in essere un'improbabile categoria di attività private, ma al contempo titolari di un diritto di finanziamento obbligatorio da parte dello Stato o degli enti locali<sup>70</sup>.

Occorre anche evidenziare che talune caratteristiche proprie di questo istituto, quale ad esempio la necessità di un apposito provvedimento del Capo dello Stato richiesto per la sua soppressione, ne evidenziano la natura pubblicistica, che tanto il legislatore del 1929 quanto quello del 1985 hanno voluto conservare; inoltre il regime delle fabbricerie è stabilito da norme concordatarie, di rango superiore alle leggi ordinarie, che non possono quindi modificarne la natura al di fuori dei limiti posti dalla Costituzione.

Per quanto riguarda la gestione delle fabbricerie, questa si basa sulla figura dei consigli di amministrazione, che oggi hanno una composizione variabile a seconda che questa gestisca una cattedrale o chiesa di alto interesse storico o artistico, oppure una chiesa ordinaria.

Nel primo caso il c.d.a. è formato da sette consiglieri, di cui cinque nominati dal Ministro dell'Interno sentito il vescovo responsabile, che a sua volta nomina direttamente i restanti due. Le fabbricerie di tutte le altre chiese, cappelle e oratori privi di particolare valore artistico hanno un consiglio di gestione formato dal parroco (o dal rettore della chiesa) e da quattro consiglieri nominati dal prefetto,

---

tempio della beata vergine della Ghiara a Reggio Emilia, del sacro monte di Varallo, del sacro monte di Orta e quella parrocchiale a Carpenedolo.

<sup>70</sup> Cimbalo G., *Op. cit.*, pag. 84 - 85.



sentito il vescovo diocesano. Dunque le fabbricerie hanno dato nei secoli buona prova delle possibilità di incontro tra confessioni religiose e autorità pubbliche, creando un sistema integrato di collaborazione tra lo stato e il culto nella gestione degli edifici ad esso destinati. È proprio per queste caratteristiche, considerati i problemi connessi alla presenza sul territorio di nuovi culti che ancora non hanno una rappresentanza riconoscibile, oppure che hanno un'organizzazione interna che non prevede un clero organizzato gerarchicamente (ma che tuttavia necessita di un organo di rappresentanza al fine di chiedere e ottenere finanziamenti pubblici), che si dovrebbe riflettere seriamente sull'opportunità di una "nuova stagione" per le fabbricerie.

Riadattando l'istituto delle fabbricerie ai problemi attuali si dovrebbe rimettere la scelta degli amministratori all'autonomia della confessione, tuttavia la nomina sarebbe sottoposta all'evidenza pubblica mediante la notifica della composizione dell'organo al prefetto e al sindaco e con la nomina da parte loro di un rappresentante all'interno dell'organo amministrativo. Del resto, dato che lo Stato ha il diritto di conoscere i legali rappresentanti di un qualsiasi soggetto giuridico che veda la sua attività finanziata con denaro pubblico, non si comprende perché non dovrebbe richiedere un'analoga garanzia ad una confessione religiosa<sup>71</sup>.

Non occorre poi sottovalutare la funzione "culturale" che questo tipo di "contaminazione" con lo stato svolge nei confronti delle confessioni religiose: queste, rivendicando il diritto al finanziamento da parte delle autorità pubbliche, sono obbligate a riconoscere il principio di laicità dello Stato, che porta con sé il pluralismo religioso e la tolleranza nei confronti delle altre componenti religiose stanziata sul medesimo territorio, in questo modo vengono immesse nel circuito sociale che, a sua volta, le secolarizza.

---

<sup>71</sup> Cimbalo G., *Op. cit.*, pag. 105.

## ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La globalizzazione dell'economia che ha caratterizzato il 21° secolo e i conseguenti processi migratori che hanno interessato il nostro paese hanno senz'altro contribuito a superare la situazione di monismo culturale che aveva connotato per secoli la società italiana. Nel contesto attuale, con un crescente multiculturalismo e una inedita diversificazione del sentire religioso della società, la religione cattolica ha perso la sua caratteristica di essere pressoché l'unico culto professato in Italia. Nelle mutate condizioni, dove il numero dei culti presenti è così aumentato tanto da non poter più essere ignorato, il principio di libertà religiosa garantito dalla Costituzione repubblicana dagli articoli 8 e 19, nonché dagli articoli 2 e 3, deve cessare di essere una mera dichiarazione di principio e trovare delle forme che gli diano concretezza ed effettività.

Queste sfide non rappresentano solo dei problemi, ma anche delle opportunità di crescita per la coscienza civile dei cittadini italiani, per la maturità della classe politica nel gestire le diversità, nonché per la stessa Chiesa cattolica, che può superare così la sua "sindrome del figlio unico". Agendo per metafore, potremmo dire che l'essere figlio unico (inteso non come il soggetto i cui genitori si sono riprodotti una sola volta, cioè "l'unico figlio", ma come colui che ha certe caratteristiche dal punto di vista comportamentale che lo fanno definire "figlio unico") non è una colpa del figlio (la Chiesa) ma dell'atteggiamento dei genitori (lo Stato). Tuttavia questa caratteristica porta delle conseguenze negative che accompagnano il soggetto per molto tempo, anche nella vita di adolescente e di adulto. Esse sono: solitudine, arroganza, egoismo, egocentrismo, immaturità, insicurezza (che non è in contrasto con l'arroganza, ma ne è conseguenza), scarsa capacità di comunicazione e scarsa capacità di avere amicizie.

A dover essere riconsiderata è quindi la funzione stessa che lo Stato deve svolgere nei confronti del fenomeno religioso: nel perseguire la libertà di tutti i cittadini a professare il proprio culto, questo entra in contatto con le varie confessioni, esattamente come un genitore con i propri figli si assicura che tutti possano servirsi delle risorse presenti nella casa comune in modo equo, ciascuno secondo i propri bisogni. Agendo diversamente, cioè privilegiando in tutti gli ambiti la confessione di maggioranza e rapportandosi nei confronti delle fedi di minoranza

con un atteggiamento variabile che va dall'indifferenza all'aperto rifiuto, lo Stato rinuncia ad esercitare la sua influenza ed a plasmare gli uni e gli altri culti ai valori dell'ordinamento civile che sono quelli di libertà, laicità, tolleranza, accettazione della diversità.

I meccanismi di reazione che hanno recentemente portato parte dei cittadini italiani a riscoprire i valori religiosi da contrapporre a quelli portati dagli immigrati, testimonia nuovamente una carenza dello Stato da un punto di vista innanzitutto educativo. Se questo non avesse assecondato la logica identitaria, come ha fatto invece accettando la presenza negli uffici statali e nelle aule scolastiche di marcatori culturali di stampo religioso, se avesse realmente educato i propri cittadini ai principi di laicità e pluralismo promananti dalla Carta Costituzionale, oggi sapremo che la nostra identità, l'unico valore che può realmente essere condiviso da tutta la società e tenerla legata, è la democrazia, non queste o quelle credenze.

Circoscrivendo l'attenzione al tema dell'edilizia di culto, occorre purtroppo rilevare come anche in quest'ambito l'operato dello Stato e degli enti locali si discosta sensibilmente dei principi della Carta fondamentale.

Dall'analisi compiuta anche attraverso l'inchiesta nel Comune di Bologna e in quelli circostanti è emerso come, salvo qualche rara eccezione e comunque di lieve entità economica, l'unica confessione sostenuta dai Comuni con il proprio finanziamento sia stata quella cattolica. Al riguardo occorre rilevare come risulti una prassi ricorrente, specialmente a livello locale, quella di predisporre un insieme di regole che, utilizzando in modo strumentale i poteri urbanistici o avvalendosi di strumenti quali le ordinanze sindacali "libere", o ancora predisponendo dei requisiti - capestro per ottenere le agevolazioni il cui soddisfacimento penalizza in particolar modo alcuni soggetti piuttosto che altri, si rende più difficoltoso per i culti c.d. minoritari esercitare il proprio diritto alla libertà religiosa.

Questa considerazione non sembra deporre a favore della sussidiarietà e della competenza regionale in materia di edilizia di culto: basti pensare a come oramai da molti anni (almeno dal 1993) la Corte Costituzionale abbia definito i requisiti necessari da parte di una confessione religiosa per accedere al finanziamento all'edilizia di culto e nonostante ciò numerose legislazioni regionali continuano ad ignorare i suoi pronunciamenti.

È eclatante il caso della regione Lombardia che, dopo la censura da parte della Corte alla sua normativa regionale in materia, ha riportato le stesse norme sanzionate in una legge successiva.

La circostanza che lo Stato e le sue articolazioni territoriali si schierino a favore della confessione di maggioranza a scapito delle altre è due volte dannosa. Da una parte riapre l'annosa questione della laicità dello Stato, principio non esplicitamente enunciato in nessun testo legislativo ma ricavato in via interpretativa dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 203 del 1989. In secondo luogo è espressione di un modello culturale nel quale la convivenza di più culti religiosi nello stesso luogo è problematica e conflittuale, concetto che rischia di cristallizzarsi a livello sociale in un analogo e pericoloso senso comune.

Per invertire questa tendenza dobbiamo anzitutto fare tesoro di quegli elementi positivi presenti nel sistema, in primo luogo dell'articolo 19 Costituzione, che nel prevedere per "tutti" il "diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto" con il solo limite del "buon costume" dimostra la lungimiranza di aver diretto questa norma all'universalità delle persone e non solo ai cittadini. Anche nell'esame di normative più settoriali risultano apprezzabili leggi come la n.10 del 1977 ( c.d. Legge Bucalossi) che, nel dare attuazione all'articolo 19 della Costituzione, predisponendo un intervento finanziario dello Stato per le esigenze religiose e di culto di tutti i fedeli, dovrebbe essere interpretata alla luce del dettato costituzionale nel senso di promuovere in particolar modo i culti minoritari, più bisognosi di aiuti economici per poter garantire ai propri fedeli la possibilità di esercitare il culto.

È proprio a causa della discrezionalità lasciata alle articolazioni periferiche dello Stato che, distogliendo l'attenzione dalla ratio della norma, si finisce per destinare i contributi erogati in maniera pressoché esclusiva alla Chiesa cattolica, allontanandosi così dall'obiettivo auspicato dalla Carta fondamentale di promuovere e diffondere sul territorio il pluralismo religioso.

Perseverando su questa strada appare prevedibile un futuro nel quale, a fronte del rifiuto avanzato dalle amministrazioni locali alle richieste provenienti dalle popolazioni migranti, queste rafforzeranno la loro base identitaria, ricomponendo le contraddizioni al loro interno e impedendo l'integrazione con la comunità autoctona, generando un sistema diffuso di "enclave" nel quale ogni comunità vivrà separata

dall'altra, avviando la società italiana ad un destino di "balcanizzazione" dagli esiti imprevedibili.

Alla luce di queste considerazioni sarebbe auspicabile l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa che, ponendosi a livello nazionale, stabilisca delle regole certe e delle garanzie per ogni fede religiosa, certamente riducendo quei margini di autonomia degli enti locali che nella pratica si sono tradotti in eccesso di discrezionalità, se non in arbitrio.

In questo senso un riadattamento dell'istituto delle fabbricerie potrebbe offrire un utile punto di collegamento e di dialogo tra le confessioni e gli enti locali, coinvolgendo direttamente i fedeli nella gestione dell'edificio di culto e fungendo da soggetto di rappresentanza per quelle confessioni che, a causa della loro organizzazione interna, ne sono prive e svolgendo anche una funzione di controllo sulla corretta utilizzazione dei fondi erogati dallo Stato.

In conclusione appare evidente come la materia del finanziamento dell'edilizia di culto, seppur settoriale, vada ad ascriversi nell'ambito di tematiche molto più generali quali il trattamento riservato dallo Stato alle minoranze presenti al suo interno.

Questa si ripercuote ineluttabilmente sulla natura intima dell'ordinamento stesso, sul suo spirito democratico e sull'atteggiamento nei confronti della modernità, in quanto verosimilmente l'atteggiamento verso le minoranze religiose tenderà a riproporsi tutte le volte in cui vi sia una diversità tra una maggioranza e una minoranza di cittadini, sia essa religiosa, etnica (questa, leggendo le ordinanze sindacali anti-kebab, può addirittura diventare gastronomica), linguistica, sessuale, politica, filosofica.

## BIBLIOGRAFIA AUTORI

- Alonso Pérez J.I., *Il ruolo sociale delle fabbricerie*, in *Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione* (a cura di J.I. Alonso Pérez), Bologna, Bononia University Press, 2007.
- Abbondante F., Prisco S., *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- Alicino F., Botti, F., *I diritti cultural-religiosi dall'Africa all'Europa*, Torino, Giappichelli Editore.
- Bertolino R., *Diritto di scelta dell'insegnamento della religione cattolica, divieto di discriminazione e ora alternativa nel sistema scolastico italiano dopo gli accordi con le Chiese*, nel vol. *Studi in memoria di M. Petroncelli*, vol. 1, Napoli, 1989.
- Bignami M., *Principio di laicità e neutralità religiosa: l'esperienza del giudice amministrativo italiano*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).
- Botta R., *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in Minelli C., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Milano, Vita e Pensiero, 1995.
- Botti F., *Sul contenuto di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romana in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), marzo 2008.
- Botti F., *Sulla natura giuridica dei protocolli di intesa (per la stipula di convenzioni tra enti pubblici e privati gestori di scuole religiosamente caratterizzate)*, in Cimbalò G., *Europa delle regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 2001.
- Branca G., *Commentario della Costituzione, Tomo I, Art. 114 -120, Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1 ed., 1986.
- Calandrella U., *Storia e sviluppo delle fabbricerie*, in *Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione* (a cura di J.I. Alonso Pérez), Bologna, Bononia University Press, 2007.

- Campanini G., *Il patrimonio ecclesiastico di proprietà delle aziende sanitarie dell'Emilia-Romagna. Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione*, Bologna, Bononia University Press, 2007.
- Canonico M., *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- Cantoro F., *Problemi e risorse delle migranti.*, in "Migrantes e cittadinanza" - *Mappe*, Roma, editoriale eco, 2006.
- Cardia C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il mulino, 1999.
- Cardia C., *Edilizia di culto e legge n° 222/1985*, in *Il foro italiano*, fascicolo 11, 1995.
- Cardia C., *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in Persano D., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, Vita e Pensiero, 2008.
- Cardia C., *Un progetto per l'integrazione*, in *Identità religiosa e integrazione dei Musulmani in Italia e in Europa* (omaggio alla memoria di Francesco Castro, Roma 22 maggio 2008), a cura di R. Aluffi Beck-Peccoz, Giappichelli, Torino 2011.
- Castiglione M., *I testimoni di Geova: ideologia religiosa e consenso sociale*, Torino, Claudiana, 1981.
- Casuscelli G., *Edifici ed edilizia di culto*, Milano, Giuffrè, 1979.
- Casuscelli G., *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in Minelli C., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Milano, Vita e Pensiero, 1995.
- Cavana P., *Pluralismo religioso e modelli di cittadinanza: l'azione civile contro la discriminazione*, in *Dir. eccl.*, 111 (2000), I.
- Cerulli Irelli V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010.
- Chizzoniti A. G., *I testimoni di Geova: da Chiesa congregazionista a organizzazione teocratica*, in Parlato V.-Varnier G. B., *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1992.
- Cimbalo G., *Fabbricerie, gestione degli edifici di culto costruiti con il contributo pubblico e competenze regionali sui beni culturali ecclesiastici*, in

*Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione* (a cura di J.I. Alonso Pérez), Bologna, Bononia University Press, 2007.

- Cimbalo G., *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, intervento al Convegno *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*”, Pellegrini Editore, Cosenza 2011
- Cimbalo G., *Laicità e collaborazione alla prova: il livello locale. Introduzione alla sezione di lavoro* in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).
- Cimbalo G., *L'appartenenza religiosa e credenze "filosofiche" nella revisione costituzionale del sistema di finanziamento dei culti in Belgio*, in *quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1995, fasc.1.
- Cimbalo G., *Leggi e provvedimenti regionali in materia ecclesiastica*, in Cimbalo G. e Alonso Pérez, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Torino, Giappichelli Editore, 2005.
- Cimbalo G., *L'esperienza dell'Islam dell'Est Europa come contributo a una regolamentazione condivisa della libertà religiosa in Italia*. in *Identità religiosa e integrazione dei Musulmani in Italia e in Europa* (omaggio alla memoria di Francesco Castro, Roma 22 maggio 2008), a cura di R. Aluffi Beck-Peccoz, Giappichelli, Torino 2011.
- Colaianni N., *Alla ricerca di una politica del diritto nei rapporti con l'Islam (carta dei valori e dichiarazione di intenti)*, in *Identità religiosa e integrazione dei Musulmani in Italia e in Europa* (omaggio alla memoria di Francesco Castro, Roma 22 maggio 2008), a cura di R. Aluffi Beck-Peccoz, Giappichelli, Torino 2011.
- Colaianni N., *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, in [www.olir.it](http://www.olir.it).
- Colaianni N., *Le intese con i Buddisti e i testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, II, 2000.
- Colella P., *Un passo avanti a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza italiana*, fascicolo 1, 1994.
- Corvaja F., *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, II, 2002.
- Dalla Torre G., *Dalle chiese agli edifici di culto*, in Persano D., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, Vita e Pensiero, 2008.
- De Vergottini G., *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2006.



- Finocchiaro F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, VI ed, 1997.
- Geremek B., voce *Chiesa*, in *Enciclopedia Einaudi*II, Torino, 1977.
- Giovannetti M., *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione regolamentazione della convivenza cittadina*, Cittalia – fondazione ANCI ricerche, 2012, in [www.sicurezzaurbana.anci.it](http://www.sicurezzaurbana.anci.it).
- Gruolo R., *Xenofobi e xenofili, gli italiani e l'Islam*, Laterza, Roma-Bari.
- Guazzarotti A., *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quaderni costituzionali*, II, 2002.
- Jemolo A.C., *Esiste un diritto dei fedeli al sacramento?*, Riv.dir.pubb., n.7, II, 1915, oggi in Tozzi V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, 1990.
- Jemolo A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia durante il quarantennio 1848-1888*. Torino, Tipo-litografia Bono, 1911.
- Lariccia S., *Diritto ecclesiastico*, CEDAM, 1986.
- Lariccia S., *Leggi sulla base di intese e garanzie di libertà religiosa*, in *Foro it.*, 125 (2000), V.
- Lener S., *I Testimoni di Geova e la punizione dell'omicidio*, in *Civ. catt.*, 1982, IV.
- Mantineo A., *La legislazione sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza (nella Regione Calabria e altrove)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fascicolo 3, 2005.
- Maternini Zotta M.F., *Il patrimonio ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 1992.
- Mauro T., *L'evoluzione della normativa sull'edilizia di culto*, in Minelli C., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Milano, Vita e Pensiero, 1995.
- Mazzola R., *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it).
- Mondini A., *Enti ecclesiastici ed esenzione dall'ICI*, «STUDIUM IURIS», 2008.
- Morelli F., *I nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana*, in *Altalex*, [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 2008.

- Parolin G.P., *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/93 alla sentenza 356/02*, in *Giurisprudenza italiana*, fascicolo 2, 2003.
- Patrizi L., *impronte, ritratti e reliquie dei profeti nell'Islam*, in *Sacre impronte e oggetti "non fatti da mano d'uomo" nelle religioni*, Torino, edizioni dell'Orso Alessandria, 2010.
- Piva P., *Confessioni religiose, eguaglianza e limiti alla legislazione urbanistica regionale*, in *Le Regioni*, 1994.
- Roccella A., *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in Minelli C., *L'edilizia di culto. Profili giuridici*, Milano, Vita e Pensiero, 1995.
- Roccella A., *La legislazione regionale*, in Persano D., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, Vita e Pensiero, 2008.
- Roccella A., *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n° 12/2005*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, fascicolo 1-2, 2006.
- Rodella D., *Edifici di culto - Realizzazione da parte della Chiesa cattolica e da altre confessioni religiose*, in *L'amministrazione italiana*, 2003.
- Rosati S., *L'Intesa dei Testimoni di Geova: alcune peculiarità*, in *Laicità*, 12 (2000).
- Spinelli E., *Immigrazione e servizio sociale*, Torino, Carocci editore, 2005.
- Spinelli L., *La chiesa e la libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1970.
- Spirito P., *I testimoni di Geova in Italia*, *Il Tetto*, 25, 1988, n. 148.
- Stammati S., *Altre due intese tra Stato e confessioni religiose in attesa dell'approvazione*, in *Foro it.*, 125 (2000), V.
- Terranova R., *Considerazioni in tema di legislazione regionale sul finanziamento all'edilizia di culto*, in *Il diritto ecclesiastico*, fascicolo 3, 2003.
- Tozzi V., *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Salerno, Edistud, 1990.
- Tozzi V., *Le moschee ed i ministri di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), settembre 2007.

- Vegas, *Vincolo di destinazione degli edifici di culto e danni materiali*, oggi in Zannotti L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, Giuffrè, 1990.
- Vitale, *L'art.831, secondo comma,c.c.*, oggi in Zannotti L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, Giuffrè, 1990.
- Zannotti L., *Il diritto ecclesiastico verso il terzo millennio*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997.
- Zannotti L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, Giuffrè, 1990.

## **BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI NAZIONALI**

- Legge 19 giugno 1848, n° 735 (c.d. legge Sineo).
- Legge 29 maggio 1855 n° 878, in materia di "Soppressione degli Ordini religiosi privi di utilità sociale".
- Legge 14 luglio 1864, n° 1831.
- Legge 20 marzo 1865, n° 2248, "Per l'unificazione amministrativa del regno d'Italia".
- Legge 15 agosto 1867, n° 3848, in materia di "Liquidazione dell'asse ecclesiastico".
- Legge 11 agosto 1870, n° 5784.
- Legge 27 maggio 1929, n° 810, in materia di "Esecuzione del trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, tra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929.
- Legge 27 maggio 1929, n° 848, in materia di "Disposizioni sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto".
- Legge 24 giugno 1929, n° 1159, in materia di "Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi".
- Regio decreto 28 febbraio 1930, n° 289, in materia di "Norme per l'attuazione della L. 24 giugno 1929, n° 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con altre leggi dello Stato".
- Regio decreto n° 230 del 1930.
- Regio decreto 18 giugno 1931, n° 773, "Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza".
- Legge 17 agosto 1942, n° 1150, in materia di "Legge urbanistica statale".
- Decreto legislativo 27 giugno 1946, n° 35, in materia di "Riparazione e ricostruzione degli edifici di culto e di quelli danneggiati o distrutti da offese belliche".
- Decreto legislativo 29 maggio 1947, n° 649, in materia di

“Ricostruzione degli edifici di culto”.

- Decreto legislativo 17 aprile 1948, n° 736 in materia di “Ricostruzione degli edifici dei culti diversi dal cattolico danneggiati o distrutti da eventi bellici”.
- Legge 18 dicembre 1952, n° 2522, in materia di “Concorso dello Stato nella costruzione di nuove chiese”.
- Legge 9 aprile 1955, n° 279, in materia di “Provvidenze straordinarie per le zone alluvionate nei Comuni della provincia di Salerno”.
- Legge 18 aprile 1962, n° 167, in materia di “Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare”.
- Legge 18 aprile 1962, n° 168, in materia di “Nuove norme relative alla costruzione e alla ricostruzione di edifici di culto”.
- Legge 29 settembre 1964, n° 847, in materia di “Autorizzazione ai Comuni e loro consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione di aree ai sensi della legge 18 aprile 1962, n° 167”.
- Legge 6 agosto 1967, n° 765, in materia di “Modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n° 1150”.
- Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n° 1444, in materia di “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi della L. 6 agosto 1967, n° 765”.
- Legge 22 ottobre 1971, n° 865, in materia di “Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica”.
- Legge 17 giugno 1973 n° 444, in materia di “Proroga delle norme di cui al capo II della L. 18 aprile 1962, n° 168, fino all'esercizio finanziario 1978 compreso”.
- Legge 23 dicembre 1975, n° 721, in materia di “Modifiche della L.18 aprile 1962, n° 168 e della L. 17 giugno 1973, n° 444”.
- Legge 28 gennaio 1977, n° 10, in materia di “Norme per

l'edificabilità dei suoli”.

- Decreto Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n° 616, in materia di “Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n° 382”.
- Legge 25 marzo 1985, n° 121, in materia di “Ratifica ed esecuzione dell'accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede”.
- Legge 20 maggio 1985, n° 222, in materia di “Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi”.
- Decreto Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n° 917, in materia di "Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi".
- Legge 8 marzo 1989, n° 101, in materia di “Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane”.
- Legge 8 giugno 1990, n° 142 in materia di “Ordinamento delle autonomie locali”.
- Legge 7 agosto 1990, n° 241 in materia di “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.
- Legge 15 marzo 1997, n° 59, in materia di “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.
- Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n° 286, in materia di “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”.
- Legge 7 dicembre 2000, n° 383, in materia di "Disciplina delle associazioni di promozione sociale".
- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n° 380, in materia di “Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”.

- Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n° 3, in materia di “Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione”.
- Legge 1 agosto 2003, n° 206 in materia di "Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e da agli enti che svolgono attività simili per la valorizzazione del loro ruolo".
- Decreto Legge 30 settembre 2005, n° 203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005 n° 248, in materia di "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria".
- Decreto Legge 4 luglio 2006, n° 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006 n° 248, in materia di "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale".
- Decreto Legge 23 maggio 2008, n° 92, in materia di “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, convertito dalla Legge 28 luglio 2008, n° 125.

## **BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI REGIONALI**

- Legge regionale Sicilia 5 febbraio 1956, n° 9, in materia di “Provvedimenti per l'edilizia popolare”.
- Legge regionale Trentino-Alto Adige 5 novembre 1968, n° 40, in materia di “Nuove norme per l'esecuzione dei programmi annuali di opere pubbliche della Regione.
- Legge regionale Friuli-Venezia Giulia 7 marzo 1983, n° 20, in materia di "Norme procedurali e finanziaria per la corresponsione di contributi annui costanti alle Amministrazioni provinciali per l'espletamento delle funzioni delegate ai sensi della legge regionale 22 agosto 1966, n° 23 e successive modificazioni ed integrazioni".
- Legge regionale Liguria 24 gennaio 1985, n° 4, in materia di “Disciplina urbanistica dei servizi religiosi”.
- Legge Friuli Venezia Giulia 23 dicembre 1985, n° 53, in materia di “Modificazione delle norme procedurali e finanziarie per la corresponsione di contributi annui costanti alle Amministrazioni provinciali”.
- Decreto Presidente della Giunta Regionale Umbria 24 dicembre 1986 n° 719.
- Legge regionale Toscana 9 giugno 1987, n° 225, in materia di criteri di utilizzazione delle somme relative ad opere di urbanizzazione secondaria.
- Legge regionale Basilicata 17 aprile 1987, n° 9, in materia di “Disciplina urbanistica dei servizi religiosi”.
- Legge regionale Veneto 20 agosto 1987, n° 44, in materia di “Disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione”.
- Legge regionale Abruzzo 16 marzo 1988, n° 29, in materia di “Disciplina urbanistica dei servizi religiosi”.
- Legge Valle d'Aosta 16 giugno 1988, n° 41, in materia di “Intervento della Regione autonoma Valle d'Aosta nella costruzione di edifici di culto”.
- Legge regionale Piemonte 7 marzo 1989, n° 15, in materia di “Individuazione negli strumenti urbanistici generali di aree



destinate ad attrezzature religiose. Utilizzo da parte dei Comuni del fondo derivante dagli oneri di urbanizzazione e contributi regionali per gli interventi relativi agli edifici di culto”.

- Legge regionale Sardegna 13 giugno 1989, n° 38, in materia di “Norme per la ripartizione dei proventi di cui all'art.12 della legge 28 gennaio 1977, n° 10 e istituzione del Comitato tecnico consultivo regionale per l'edilizia destinata al culto”.
- Legge regionale Campania 5 marzo 1990, n° 9, in materia di “Riserva di standard urbanistici per attrezzature religiose”.
- Legge regionale Lazio 9 marzo 1990, n° 27, in materia di “Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto. Interventi regionali per il recupero degli edifici di culto aventi rilevanza storica, artistica o archeologica.”
- Legge regionale Calabria 12 aprile 1990, n° 21, in materia di “Norme in materia edilizia di culto e disciplina urbanistica dei servizi religiosi”.
- Legge regionale Marche 24 gennaio 1992, n° 12, in materia di “Disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione”.
- Legge regionale Lombardia 9 maggio 1992, n° 20, in materia di “Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate ai servizi religiosi”.
- Legge regionale Valle d'Aosta 2 dicembre 1992, n° 69, in materia di “Modificazioni alla L.R. 16 giugno 1988, n° 41”.
- Legge regionale Liguria 15 dicembre 1993, n° 59, in materia di “Modificazioni alla L.R. 24 gennaio 1985, n° 4”.
- Legge regionale Puglia 4 febbraio 1994, n° 4, in materia di "Norme in materia di edilizia di culto e di utilizzazione degli oneri di urbanizzazione".
- Deliberazione consiliare Emilia Romagna 4 marzo 1998, n° 849, in materia di “Determinazione delle tabelle parametriche di distribuzione dei proventi degli oneri di urbanizzazione secondaria”.
- Deliberazione consiliare Emilia Romagna 4 marzo 1998, n° 850, in materia di “Aggiornamento delle tabelle parametriche di

definizione degli oneri di urbanizzazione di cui agli artt. 5 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n° 10”.

- Legge regionale Friuli Venezia Giulia 22 febbraio 2000, n° 2, in materia di "Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione" (Legge Finanziaria 2000).
- Legge regionale Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n° 20, in materia di "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio".
- Legge regionale Calabria 2 maggio 2001, n° 16, in materia di "Riconoscimento e valorizzazione della funzione sociale svolta dalla comunità cristiana e dagli operatori parrocchiali nell'ambito del percorso formativo della persona".
- Legge regionale Lazio 13 giugno 2001, n° 13, in materia di "Riconoscimento della funzione sociale ed educativa svolta dagli oratori".
- Legge regionale Abruzzo 31 luglio 2001, n° 36, in materia di "Riconoscimento della funzione sociale ed educativa svolta dagli oratori parrocchiali e valorizzazione del ruolo nella Regione Abruzzo".
- Legge regionale Lombardia 23 novembre 2001, n° 22, in materia di "Azioni di sostegno e valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori".
- Legge regionale Piemonte 11 novembre 2002, n° 26, in materia di "Riconoscimento e valorizzazione della funzione educativa, formativa, aggregatrice e sociale svolta dalle Parrocchie, dagli istituti cattolici ed agli altri enti di culto riconosciuti dallo Stato attraverso le attività di oratorio".
- Legge regionale Veneto 14 gennaio 2003, n° 3, in materia di "Legge Finanziaria regionale per l'esercizio 2003".
- Legge regionale Molise 27 gennaio 2003, n° 6, in materia di "Riconoscimento della funzione educativa svolta dalle parrocchie e valorizzazione del loro ruolo nella Regione Molise".
- Legge regionale Puglia 25 agosto 2003, n° 17, in materia di "Sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia".
- Legge regionale Liguria 5 agosto 2004, n° 16, in materia di "Interventi regionali per la valorizzazione della funzione sociale e educativa svolta dagli oratori e da enti religiosi che svolgono attività similari".

- Legge regionale 12 novembre 2004, n° 8, in materia di "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004".
- Legge regionale Umbria 20 dicembre 2004, n° 28, in materia di "Riconoscimento e valorizzazione della funzione sociale, educativa e formativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori".
- Legge regionale Lombardia 11 marzo 2005, n° 12, in materia di "Legge per il governo del territorio".
- Legge regionale Lombardia 14 luglio 2006, n° 12, in materia di "Modifiche ed integrazioni alla L.R. 11 marzo 2005, n° 12".

## **BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI COMUNALI**

- Deliberazione Consiglio Comunale di Calderara di Reno 6 dicembre 1978, n° 1871.
- Deliberazione Consiglio Comunale di Anzola dell'Emilia 23 luglio 1979, n° 179.
- Deliberazione Consiglio Comunale di Castel Maggiore 29 settembre 1987, n° 216, in materia di "Criteri di riparto percentuale di oneri U2 per opere di culto".
- Deliberazione Giunta Comunale di Calderara di Reno 31 luglio 1990, n° 360.
- Deliberazione Giunta Comunale di Pianoro 17 settembre 1997, n° 386, in materia di "Quote oneri di urbanizzazione secondaria 1996 per attrezzature religiose: determinazione criteri di distribuzione".
- Deliberazione Giunta Comunale di San Lazzaro 30 settembre 1997, n° 1754.
- Deliberazione Consiglio Comunale di Pianoro 29 giugno 1998, n° 63, in materia di "Approvazione di norme procedurali per l'applicazione degli oneri di urbanizzazione (delibera regione Emilia-Romagna n° 849/1998)".
- Deliberazione Consiglio Comunale di Anzola dell'Emilia 30 luglio 1998, n° 56.
- Deliberazione Consiglio Comunale di Bologna 1 febbraio 1999, O.d.G. n° 2.
- Deliberazione Giunta Comunale di Zola Predosa 10 luglio 2002, n° 108, in materia di "Erogazione 7% oneri di urbanizzazione agli enti di culto: determinazioni conseguenti".
- Deliberazione Giunta Comunale di Bologna 1 giugno 2004, n° 212, in materia di "Criteri di riparto della quota percentuale dei proventi riscossi a titolo di oneri di urbanizzazione secondaria da destinare a chiese e altri servizi religiosi".
- Deliberazione Giunta Comunale di Bologna 19 ottobre 2004, n° 302, in materia di "Ulteriori criteri di riparto della quota percentuale dei proventi

riscossi al titolo di urbanizzazione secondaria da destinare a chiese e altri servizi religiosi".

- Deliberazione Giunta Comunale di San Lazzaro 20 aprile 2006, n° 76, in materia di "Devoluzione del 7% delle quote di urbanizzazione secondaria U2 da destinarsi ad attrezzature religiose per l'anno 2005".
- Deliberazione Giunta Comunale di Casalecchio di Reno 3 maggio 2007, n° 47, in materia di "Proventi per oneri di urbanizzazione secondaria incassati nel biennio 2003-2004: quantificazione dell'importo da destinare agli enti religiosi".
- Deliberazione Giunta Comunale di Casalecchio di Reno 13 novembre 2007, n° 94, in materia di "Provenienti per oneri di urbanizzazione secondaria incassati nell'anno 2005: quantificazione dell'importo da destinare agli enti religiosi".
- Determinazione dirigenziale Comune di Sasso Marconi 27 gennaio 2009, n° 32, in materia di "Liquidazione a favore dei servizi religiosi della quota del 7% degli oneri di urbanizzazione secondaria".
- Determinazione dirigenziale Comune di Anzola dell'Emilia 16 giugno 2009, n° 406, in materia di "Relazione consuntiva sui proventi derivanti dal rilascio di concessioni edilizie anno 2008 - destinazione quota enti religiosi".
- Deliberazione Giunta Comunale di San Lazzaro 30 luglio 2009, n° 123, in materia di "Devoluzione del 7% delle quote di urbanizzazione secondaria (U2) da destinarsi ad attrezzature religiose anno 2008".
- Atto di liquidazione Comune di Anzola dell'Emilia 22 settembre 2009, protocollo n° 0017512 in materia di "Liquidazione proventi derivanti dal rilascio di concessioni edilizie anno 2008 - destinazione quota enti religiosi".
- Determinazione dirigenziale Comune di Granarolo 10 dicembre 2009, n° 847, in materia di "Liquidazione oneri di urbanizzazione secondaria anno 2008 pro enti religiosi".
- Deliberazione Giunta Comunale di Bologna 16 febbraio 2010, n° 84, in materia di "Tipologie di interventi ammessi e criteri di riparto per la erogazione dei contributi - derivanti dalla quota percentuale dei proventi

riscossi al titolo di urbanizzazione secondaria - da destinare a chiese e altri servizi religiosi. Approvazione dello schema di bando pubblico".

- Deliberazione Giunta Comunale di San Lazzaro 27 aprile 2010, n° 70, in materia di "Devoluzione del 7% delle quote di urbanizzazione secondaria (U2) da destinarsi ad attrezzature religiose - anno 2009".
- Deliberazione Giunta Comunale di Calderara di Reno 5 ottobre 2010, n° 125, in materia di "Concorso alle spese sostenute dagli enti religiosi operanti nel comune di Calderara di Reno - spettanza sugli oneri di urbanizzazione secondaria - anno 2008 - impegno di spesa".
- Determinazione dirigenziale Comune di Anzola dell'Emilia 2 dicembre 2010, n° 708, in materia di "Relazione consuntiva sui proventi derivanti dal rilascio di concessioni edilizie anno 2009- destinazione quota enti religiosi".
- Determinazione dirigenziale Comune di Granarolo 2 dicembre 2010, n° 697, in materia di "Assunzione impegno di spesa e contestuale liquidazione oneri di urbanizzazione secondaria anno 2009 pro enti religiosi".
- Atto di liquidazione Comune di Anzola dell'Emilia 7 dicembre 2010, protocollo n° 0021440 in materia di "Liquidazione proventi derivanti dal rilascio e deposito di titoli abitativi edilizi anno 2009 - destinazione quota enti religiosi degli oneri di urbanizzazione secondaria".
- Determinazione dirigenziale Comune di Pianoro 15 dicembre 2010, n° 94, in materia di "Quota dei proventi introitati dal comune nell'anno 2009 per oneri di urbanizzazione secondaria da destinarsi alle chiese e ad altri edifici per servizi religiosi/elevazione impegno di spesa e attribuzione delle somme".
- Determinazione dirigenziale Comune di Pianoro 2 febbraio 2011, n° 15/0080, in materia di "Quota dei proventi introitati dal comune nell'anno 2010 per oneri di urbanizzazione secondaria da destinarsi alle chiese e ad altri edifici per servizi religiosi/impegno di spesa".
- Deliberazione Giunta Comunale di Castenaso 3 marzo 2011, n° 18, in materia di "Assegnazione della quota di urbanizzazione secondaria spettante agli enti religiosi".
- Deliberazione Giunta Comunale di Calderara di Reno 12 aprile 2011, n° 47, in materia di "Concorso alle spese sostenute dagli enti religiosi operanti

nel comune di Calderara di Reno - spettanza sugli oneri di urbanizzazione secondaria - anno 2009".

- Determinazione dirigenziale Comune di Castel Maggiore 13 maggio 2011 n° 47, in materia di "Quota oneri di urbanizzazione secondaria anno 2010 da destinare alle opere di culto - impegno e liquidazione spese".
- Deliberazione Giunta Comunale di San Lazzaro 23 giugno 2011, n° 92, in materia di "Devoluzione del 7% delle quote di urbanizzazione secondaria (U2) da destinarsi ad attrezzature religiose - anno 2010".
- Determinazione dirigenziale Comune di Anzola dell'Emilia 19 ottobre 2011, n° 464, in materia di "Relazione consuntiva sui proventi derivanti dal rilascio di concessioni edilizie anno 2010- destinazione quota enti religiosi".
- Determinazione dirigenziale Comune di Bologna 1 dicembre 2011 P.G. 279702.
- Atto di liquidazione Comune di Anzola dell'Emilia 9 dicembre 2011, protocollo n° 0022383 in materia di "Liquidazione proventi derivanti dal rilascio e deposito di titoli abitativi edilizi anno 2010 - destinazione quota enti religiosi degli oneri di urbanizzazione secondaria".
- Determinazione dirigenziale Comune di Granarolo 14 dicembre 2011, n° 563, in materia di "Assunzione impegno di spesa e contestuale liquidazione oneri di urbanizzazione secondaria anno 2010 pro enti religiosi".
- Determinazione dirigenziale Comune di Castel Maggiore 13 aprile 2012, n° 57, in materia di "Quota di oneri di urbanizzazione secondaria da destinare alle opere di culto - impegno e liquidazione spese".
- Determinazione dirigenziale Comune di Calderara di Reno 10 maggio 2012, n° 210, in materia di "Concorso alle spese sostenute dagli enti religiosi operanti nel comune di Calderara di Reno - spettanza sugli oneri di urbanizzazione secondaria - anno 2010- impegno di spesa".
- Determinazione dirigenziale Comune di Zola Predosa 15 maggio 2012, n° 174, in materia di "Erogazione 7% dell'importo degli oneri di urbanizzazione secondaria agli enti di culto - anno 2011".

## **BIBLIOGRAFIA PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI**

- Sentenza Corte Costituzionale n° 59/1958.
- Sentenza Consiglio di Stato, sezione V, n° 1041/1977.
- Ordinanza della Pretura di Gioiosa Ionica del 3 giugno 1978.
- Sentenza TAR Veneto, sezione II, n° 401/1987.
- Sentenza Corte Costituzionale n° 203/1989.
- Sentenza Consiglio di Stato, n° 270/1991.
- Sentenza TAR Sicilia, I, n° 768/1992.
- Sentenza TAR Sardegna, n° 816/1993.
- Sentenza Corte Costituzionale n° 195/1993.
- Sentenza TAR Sardegna, n° 461/1995.
- Sentenza TAR Friuli-Venezia Giulia n° 896/2001.
- Sentenza Corte Costituzionale n° 346/2002.
- Sentenza Consiglio di Stato, sezione V, n° 7078/2005.
- Sentenza TAR Campania, Salerno, VII, n° 7815/2006.
- Sentenza TAR Abruzzo, Pescara, I, n° 392/2006.