

## Premessa

Questo volume ha ad oggetto le declinazioni giuridiche del fine metaindividuale di religione e di culto, che vengono analizzate alla luce del diritto positivo – sia nella sua progressione evolutiva che in rapporto a profili dell’assetto normativo vigente ritenuti più significativi delle tendenze in atto – e nella prospettiva di uno sviluppo più consono all’autonomo rilievo che la Costituzione assegna a quel fine. Guarda quindi, da una particolare angolatura, al tema della libertà religiosa.

Esso è frutto di un lavoro di studio e ricerca che ho intrapreso da tempo e che ho svolto avendo da subito ben chiaro il carattere provvisorio e continuamente in divenire degli esiti cui avrebbe potuto condurre. Mi rendo conto di non dire nulla di nuovo, dal momento che l’importanza del contesto di riferimento e la sua fisiologica mutevolezza, la provvisorietà dei risultati conseguiti, la loro costante verificabilità, il fatto che in buona sostanza questi costituiscono punti di partenza e mai di arrivo, sono essenziali al carattere scientifico di ogni ricerca. Anche quando si tratta di discipline giuridiche.

Il fatto è che proprio non posso dire che questa consapevolezza mi abbia posto del tutto al riparo dal senso di smarrimento che ha accompagnato le prime manifestazioni del coronavirus SARS-CoV-2 e della conseguente malattia (il Covid-19, appunto). La tragica espansione del contagio, l’emergenza sanitaria che ne è derivata profilandosi sempre più incisiva, il triste bollettino che ne ha segnato il drammatico andamento mi hanno in effetti posto dinanzi all’eventualità che temi e questioni, dinamiche e tensioni, evidenze reali o auspiccate non fossero più così attuali. Anzi si è affacciato, d’impatto, un senso di incer-

tezza (se non un sottile pudore) quanto all'opportunità stessa di discuterne, di prospettare pubblicamente i percorsi delle proprie analisi. Il dubbio, in buona sostanza, di essere fuori luogo.

Tuttavia, queste sensazioni sono durate poco più di un attimo e hanno ben presto lasciato spazio a un diverso ordine di considerazioni. Molto ha inciso, credo, il senso di normalità paradossalmente restituito da un dibattito che invece è parso da subito acceso e incalzante e ha finito col coprire il più vasto ambito delle relazioni ecclesiasticistiche e, con esse, il ruolo da ascrivere alla religione quale fattore di sviluppo spirituale e materiale della società. Così come il procedere, senza soluzione di continuità seppur in modalità "a distanza", delle attività didattiche.

Com'è stato scritto, «il Covid-19 insegna qualcosa di tremendamente vero». Anzitutto, «che la libertà non può essere vissuta senza il senso della solidarietà, che la libertà scissa dalla solidarietà è puro arbitrio». E poi, direi, che è il contesto in cui maturano e si concretizzano i nostri comportamenti a indicare il senso del loro effettivo significato. E infatti, di questi tempi, la testimonianza migliore della natura generativa e relazionale della libertà è provenuta, paradossalmente, «attraverso l'atto necessario del nostro ritiro dal mondo e dalle relazioni, del nostro rinchiuderci in casa». Un atto apparentemente di chiusura al mondo, come tale valutabile poco più di qualche mese fa, ma che ora si appalesa pregno di solidarietà e senso civico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «Questo virus è una figura sistemica della globalizzazione; non conosce confini, Stati, lingue, sovranità, infetta senza rispetto per ruoli o gerarchie. La sua diffusione è senza frontiere, pandemica appunto. Da qui nasce la necessità di edificare confini e barriere protettive. Non però quelle a cui ci ha abituati il sovranismo identitario, ma come un gesto di solidarietà e di fratellanza (...) ci obbliga a ribaltare la nostra idea superficiale di libertà mostrandoci che essa non è una proprietà dell'Ego, non esclude affatto il vincolo ma lo suppone. La libertà non è una manifestazione del potere dell'Ego,

Nel contempo però, la pandemia ci ha anche dimostrato quanto sia difficile tradurre nei fatti questo insegnamento, quanto possa essere illusorio pensare che un minimo (o forse anche qualcosa di più) di consapevolezza del pericolo che ognuno può rappresentare per sé e per gli altri sia sufficiente a indurci a considerare le conseguenze possibili del proprio agire e ad assumere decisioni coerenti rispetto a esse. E ha reso tragicamente evidente come la ragione più profonda di queste difficoltà risieda nelle basi stesse del nostro vivere quotidiano, del nostro rapportarci l'un l'altro in un mondo globalizzato dominato dalle esigenze dell'economia e del mercato. È per tale motivo, in fondo, che sull'altro piatto della bilancia della necessità di ridurre il contagio troviamo non soltanto la normale ritrosia a modificare gli stili di vita consolidati<sup>2</sup> ma il paventato pericolo di “morire di povertà”.

---

non è liberazione dall'Altro, ma è sempre iscritta in un legame. Non è forse questa la tremendissima lezione del Covid-19? Nessuno si salva da solo; la mia salvezza non dipende solo dai miei atti, ma anche da quelli dell'Altro (...). Si tratta però di valorizzare la natura altamente civile e profondamente sociale, dunque assolutamente solidale, di questo apparente “isolamento” che, a ben guardare, tale non è. Non solo perché l'Altro è sempre presente anche nella forma della mancanza o dell'assenza, ma perché questa auto-reclusione necessaria è, per chi la compie, un atto di profonda solidarietà e non un semplice ritiro fobico-egoistico dal mondo. In primo piano non è qui tanto il sacrificio della nostra libertà, ma l'esercizio pieno della libertà nella sua forma più alta. Essere liberi nell'assoluta responsabilità che ogni libertà comporta significa infatti non dimenticare mai le conseguenze dei nostri atti. L'atto che non tiene conto delle sue conseguenze è un atto che non contempla la responsabilità, dunque non è un atto profondamente libero»: M. RECALCATI, *La nuova fratellanza*, in *La Repubblica*, 24 maggio 2020.

<sup>2</sup> E, va da sé, il nostro insuperabile egoismo. Variamente condito da deliri di onnipotenza (sotto forma di non si sa bene quale convinzione di essere immuni), senso di insofferenza a ogni regola, indifferenza - se non disprezzo dichiarato - per le sorti del prossimo.

Si ripropongono così, rinnovate, le ragioni di questo studio e della sua impostazione analitica. Esso è mosso dall'esigenza di (individuare, muovendosi «con delicata attenzione, per non disturbare»<sup>3</sup>, gli elementi utili a) ricomporre, sul piano dell'orientamento finalistico delle formazioni sociali a connotazione religiosa, le ragioni della libertà e quelle dell'uguaglianza, del pluralismo e della solidarietà, della innovazione e della coesione, in una sintesi mutevole e adattiva, che si qualifica come pubblica perché intesa ad attuare e attualizzare i fini/valori costituzionali.

Ancora una volta, il percorso e le sue ragioni contano almeno quanto (se non più) del risultato immediato.

---

<sup>3</sup> Prendo in prestito, pur impropriamente, dalla canzone di F. BATTIATO, *Tutto l'universo obbedisce all'amore* (*Fleurs 2*, Mercury Records, 2008).

## Capitolo 1

# Come Introduzione

Sommario: 1. La libertà religiosa tra due emergenze (e due protagonisti istituzionali). Brevi escursioni (apparentemente) fuori tema. - 2. L'emergenza securitaria e la libertà di culto. Le conferme del giudice costituzionale. - 3. Le ragioni della Corte. - 4. In particolare, delimitazione oggettivo-materiale delle competenze regionali e finalità del loro concreto esercizio. Dimensione e qualità degli interessi coinvolti. - 5. Quello che la Corte non considera (e può permettersi di non considerare) ma di cui prima o poi dovrà tenere conto. - 6. Il limite prospettico e la necessità di un suo superamento. - 7. L'emergenza sanitaria e la libertà che contraddice sé stessa. - 8. Superare *l'impasse*. Dimensione generativa della libertà e coesione ordinamentale: nuovi equilibri o nuove consapevolezze? - 9. Rientrare in tema. La dimensione libertaria del fine di religione e di culto e l'eterno dilemma del diritto ecclesiastico.

### 1. La libertà religiosa tra due emergenze (e due protagonisti istituzionali). Brevi escursioni (apparentemente) fuori tema

Quale elemento connotativo, costituzionalmente tutelato, di un peculiare modo di essere e di agire delle forme espressive del pluralismo sociale, il fine di religione e di culto attinge nel profondo al più generale tema della libertà religiosa. Come quest'ultima, interroga la capacità dell'ordinamento di mediare tra le istanze rispettivamente della differenziazione e della coesione o, se si preferisce, dell'innovazione e della conservazione e ripropone di conseguenza una dialettica di fondo che, al di là delle sue differenti vesti storico-evolutive, si riporta al nucleo essenziale del diritto ecclesiastico e ne spiega l'inquietudine costitutiva<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il dibattito sul significato e sul ruolo nonché sull'oggetto stesso del diritto ecclesiastico è ricorrente, praticamente ininterrotto. Si veda, esem-

Sembra quindi un modo efficace per introdurre il tema del nostro studio soffermare l'attenzione su alcune recenti vicende della libertà religiosa per come si sono snodate in questo tempo di perenne emergenza. Ciò, beninteso, non per proporre un'analisi approfondita e dettagliata ma piuttosto per cogliere alcuni segnali che esse restituiscono utilmente alla nostra indagine.

Ora, come si è spesso tentati di ripetere e ripetersi – ma non sappiamo quanto convintamente – le emergenze e le crisi che esse alimentano possono indicare alle donne e agli uomini di buona volontà prospettive virtuose di sviluppo che sarebbero destinate diversamente a rimanere nascoste e mai percorse.

Si tratti di una fondata speranza o di una pia illusione, resta più concretamente il fatto che a pochi mesi di distanza dall'ennesima pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha sciolto, accogliendoli, i dubbi di costituzionalità che accompagnano alcune ricostruzioni del rapporto tra libertà religiosa ed esigenze securitarie, proprio la libertà religiosa (e non solo essa) si sia ritrovata nella necessità di confrontarsi con la realtà tragica di avvenimenti destinati a rimanere a lungo impressi nella memoria di tutti (e sulla pelle di molti).

Il coronavirus SARS-CoV-2 ha sostituito (ma è forse meglio dire che ha affiancato) un'emergenza a un'altra, restituito il centro della scena ad altri protagonisti istituzionali, alimentato nuovi rapporti di forza e nuovi ordini di priorità. Con ricadute significative (e inevitabili) anche in tema di libertà religiosa.

Con tali presupposti, riflettere preliminarmente sui temi

---

plificativamente, AA.VV., *Vivere la transizione. La fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche e la difficoltà di gestire le nuove dimensioni del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 7/2017.

dell'emergenza e delle implicazioni sulla libertà religiosa assolve a un importante compito metodologico, dal momento che ci consente di rendere evidente la dialettica di fondo sulla quale si innesta il tema più specifico della nostra analisi. Ne emergerà infatti con chiarezza la contraddizione insita in un approccio istituzionale che si prefigge di elevare libertà, eguaglianza e pluralismo a valori fondanti della convivenza ma nei fatti, forse anche inconsapevolmente, fallisce lo scopo.

Anche in quei (limitati) casi in cui le legittime istanze di protezione sembrano trovare coerente accoglimento, l'esito (parziale) raggiunto è talora frutto di un approccio astratto e aprioristico in cui la libertà viene concepita e riguardata unicamente attraverso le rigorose e immutabili tipizzazioni normative. Che però a una visione più ampia rischiano, da un lato, di divenire un ostacolo per la stessa libertà e, dall'altro, di impedirne l'effettiva composizione con i valori dell'eguaglianza e del pluralismo.

Costretta negli angusti confini di forme precostituite e prospetticamente non più soddisfacenti, la libertà si (ri)scopre deprivata della sua essenziale capacità generativa e relazionale. Essa tende allora a sconfinare nell'egoismo, facendosi scudo, paradossalmente, proprio dei baluardi normativi posti a sua difesa.

Queste prime pagine si propongono quindi, in ultima analisi, di confortare l'importanza strategica di una più compiuta valorizzazione della scelta di fondo del Costituente, che ha conferito esplicita e autonoma rilevanza al fine perseguito dalle formazioni sociali religiose. L'opzione confluita nell'art. 20 Cost. costituisce infatti un non rinunciabile invito a soffermarsi non già sulla forma ma sulla sostanza delle azioni e dei comportamenti, costruendo la sintesi pubblica sulla ragionevole composizione degli interessi in gioco. Concretizza cioè un'indicazione

prospettica che vale a recuperare alla libertà la dimensione di un principio generale<sup>2</sup> e con essa il suo più intimo significato costruttivo, nel rispetto della legalità costituzionale.

## 2. L'emergenza securitaria e la libertà di culto. Le conferme del giudice costituzionale

L'ultimo scorcio del 2019 ha visto la giurisprudenza costituzionale nuovamente impegnata sul tema dell'edilizia di culto e, di riflesso, del diritto alla disponibilità del luogo per l'esercizio del culto<sup>3</sup>. In particolare, con la sentenza n. 254/2019

---

<sup>2</sup> Sottolinea che «le norme costituzionali sulla libertà religiosa non sono ben definite e che in ogni modo rappresentano solo un momento dell'evoluzione teorica del principio», M. TEDESCHI, *I problemi attuali della libertà religiosa*, in *La libertà religiosa*, a cura di M. Tedeschi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

<sup>3</sup> Quello trascorso è stato un anno di significato tutt'altro che banale per quanto – si potrebbe dire – indiretto in termini di impatto della giurisprudenza costituzionale sugli studi di diritto ecclesiastico. Oltre alla pronuncia di cui nel testo, si possono ricordare, almeno, la decisione che ha chiuso il c.d. caso Cappato (si tratta della sentenza n. 242 del 22 novembre 2019 che in effetti ha molto impegnato anche gli ecclesiasticisti: basti una rapida scorsa ai contributi pubblicati in argomento su *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)) nonché, tra gli altri, sul n. 3/2019 dei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*. Si veda ivi, altresì, la nota di rinvio a firma di S. CARMIGNANI CARIDI) e, in precedenza, la sentenza n. 141 del 7 giugno 2019, con la quale la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, n. 4), prima parte, e 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (*Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*, legge c.d. Merlin). Non è certo questa l'occasione per soffermarsi nel merito di queste decisioni. Basti qui sottolineare che entrambe si misurano con il concetto di dignità umana – assegnandole un significato quantomeno duplice – e, più o meno implicitamente, con il principio di laicità (cfr. G. CIMBALO, *La laicità come frutto della gestione sociale del diritto*, in *Diritto ecclesiastico*, n. 1/2019, laddove in particolare si commentano le osservazioni di R. BIN, *Libertà ses-*



il giudice delle leggi ha meritoriamente accolto, riunendole in un'unica decisione, le questioni di costituzionalità sollevate dal TAR Lombardia relativamente alle disposizioni della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005, come modificate dalla successiva legge n. 2 del 2015, in tema di piano per le attrezzature religiose (PAR)<sup>4</sup>.

Ad avviso della Corte, gli aggravamenti procedurali frap-

---

*suale e prostituzione (in margine alla sentenza n. 141/2019)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali (forumcostituzionale.it)*, 26 novembre 2019). Sotto tale profilo, al di là delle conclusioni raggiunte, le citate pronunce della Corte testimoniano la densità contenutistica e di impatto prospettico del principio giuridico di laicità, che in tal modo si conferma attenere a un piano più ampio di quello delle relazioni tra diritto, politica e religione per coinvolgere a pieno titolo la dinamica pluralistica nel contesto dello Stato democratico sociale. Non a caso, quindi, si è affermato che «ormai, gli orizzonti prossimi della laicità superano l'ambito di espressione della coscienza religiosa. Il principio investe le più ampie rappresentazioni del sé connesse al progressivo riconoscimento della libertà di auto-determinazione, secondo un equilibrio (...) tra spinte (anche) singolarmente identitarie e necessario rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà»: J. PASQUALI CERIOLI, *Una Proposta di svolta*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. Zaccaria-S. Domianello-A. Ferrari-P. Floris-R. Mazzola, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 351.

<sup>4</sup> Si tratta, anzitutto dei commi 1 e 2 dell'art. 72, secondo i quali, rispettivamente, «[l]e aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70» e «[l]'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70». Vi si aggiunge il comma 5, secondo periodo, dello stesso art. 72, laddove si stabilisce che «[i] comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale [...]. Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT».

posti dalle disposizioni censurate all'installazione sul territorio lombardo di nuove attrezzature religiose non sono coerenti con l'obiettivo di una razionale distribuzione delle caselle urbanistiche e conseguentemente di un uso non indiscriminato del territorio. Diversamente – questo, in estrema sintesi, il ragionamento sotteso alla declaratoria di incostituzionalità – essi sottendono l'intenzione di sottoporre l'esercizio della libertà di culto a vincoli più stringenti in relazione a determinate comunità di fede, che il legislatore regionale evidentemente ritiene meritevoli di maggior controllo sociale. Il che rende le medesime disposizioni in insanabile contrasto non solo con l'art. 19 Cost., letto in relazione all'art. 3 Cost., ma con lo stesso assetto delle competenze legislative Stato-regioni previsto in Costituzione.

Com'è naturale, questa decisione ha attratto l'immediato interesse dei cultori della disciplina giuridica del fenomeno religioso che ne considerano rilevante l'impatto prospettico quanto al valore da riconoscere alla libertà religiosa nel confronto con gli ulteriori diritti e interessi di rilievo costituzionale coinvolti<sup>5</sup>.

Già di primo acchito, l'immagine restituitaci dalla lettura

---

<sup>5</sup> «La sentenza n. 254 del 5 dicembre 2019, la più recente, costituisce lo spunto per alcune riflessioni su questioni di ampio respiro, centrali nella configurazione dei confini e delle propaggini del diritto di libertà religiosa. Le conclusioni della Corte, infatti, di indubbia rilevanza si prestano ad avere un'eco anche in ambiti diversi da quello loro proprio, vale a dire l'edificazione e/o l'apertura di (nuovi) edifici destinati al culto.» N. MARCHEL, *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 5/2020, p. 64, nonché EAD., *La libertà religiosa al centro dell'ultima sentenza della Corte costituzionale sulla legge lombarda per il governo del territorio*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 10 gennaio 2020. Si veda altresì, G. CAROBENE, *La cosiddetta normativa "anti moschee" tra politiche di governance e tutela della libertà di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 4/2020, pp. 22 ss.

della sentenza n. 254/2019 è in effetti quella di un Giudice che ha inteso, ad un tempo, riepilogare gli arresti della propria giurisprudenza e, dall'altro, tracciare le direttrici di quella a seguire. Vi si trova infatti confermata e puntualizzata la strada del bilanciamento costituzionalmente orientato quale soluzione idonea a garantire prospetticamente la tenuta della libertà religiosa in un contesto sociale e istituzionale che è sempre più esposto a fibrillazioni e riposizionamenti e che di conseguenza è sempre meno propenso ad autorizzare la ricerca di certezze assolute, in termini pratici più che teorici e di principio.

### 3. Le ragioni della Corte

Il nucleo motivazionale della sentenza che ci occupa può essere individuato nella rilevata irragionevolezza della compressione che, ad avviso della Corte, le disposizioni impugnate determinano a carico della libertà di culto costituzionalmente tutelata.

In particolare, quanto all'art. 72, comma 2, della legge censurata, la Corte osserva che la previsione di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose, pur di per sé non illegittima, non soddisfa la duplice condizione che la Corte stessa individua nel perseguimento dello scopo di insediare correttamente nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico e nella adeguata considerazione della necessità di favorire l'apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose (corrispondendo così anche agli *standard* urbanistici, cioè alla dotazione minima di spazi pubblici).

Essa infatti, per un verso, non consente il raggiungimento di un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e, per altro verso, finisce con l'ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto. Rilevano in questo senso sia «il carattere assoluto della pre-

visione, che riguarda indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante»<sup>6</sup>, che la circostanza per cui a subire un aggravamento procedurale sono «solo le attrezzature religiose e non le altre opere di urbanizzazione secondaria»<sup>7</sup>. Ne deriva che «la compressione della libertà di culto che la norma censurata determina, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche che le sono proprie, si risolve nella violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost.».

---

<sup>6</sup> «L'effetto di tale assolutezza è che anche attrezzature del tutto prive di rilevanza urbanistica, solo per il fatto di avere destinazione religiosa (si pensi a una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa), devono essere preventivamente localizzate nel PAR, e che, per esempio, i membri di un'associazione avente finalità religiosa non possono riunirsi nella sede privata dell'associazione per svolgere l'attività di culto, senza una specifica previsione del PAR. Al contrario, qualsiasi altra attività associativa, purché non religiosa, può essere svolta senz'altro nella sede sua propria, liberamente localizzabile sul territorio comunale nel solo rispetto delle generali previsioni urbanistiche. In questa prospettiva, la potenziale irrilevanza urbanistica di una parte almeno delle strutture investite dalla previsione contestata rende evidente l'esistenza di un obiettivo ostacolo all'insediamento di nuove strutture religiose.».

<sup>7</sup> «Il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto. E ciò qualsiasi sia la loro consistenza, dalla semplice sala di preghiera per pochi fedeli al grande tempio, chiesa, sinagoga o moschea che sia.».

Analogamente, ad avviso della Corte si traduce in una irragionevole e quindi ingiustificata compressione della libertà di culto la previsione – contenuta nell’art. 72, comma 5, secondo periodo della legge in questione – della necessaria approvazione contestuale del PAR e del nuovo PGT (o di una sua variante generale) quale condizione per l’insediamento di nuove attrezzature religiose. Tale previsione infatti «fa sì che le istanze di insediamento di attrezzature religiose siano destinate a essere decise in tempi del tutto incerti e aleatori, in considerazione del fatto che il potere del comune di procedere alla formazione del PGT o di una sua variante generale, condizione necessaria per poter adottare il PAR (a sua volta condizione perché la struttura possa essere autorizzata), ha per sua natura carattere assolutamente discrezionale per quanto riguarda l’an e il quando dell’intervento.»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> «La norma censurata, ostacolando la programmazione delle attrezzature religiose da parte dei comuni (a loro volta condizionati nell’esercizio della loro autonomia amministrativa in materia urbanistica, su cui, da ultimo, sentenza n. 179 del 2019), determina una forte compressione della libertà religiosa (che può addirittura spingersi fino a negare la libertà di culto), senza che a ciò corrisponda alcun reale interesse di buon governo del territorio. Secondo le regole generali, infatti, la realizzazione di un impianto di interesse pubblico che richieda la modifica delle previsioni di piano si può tradurre in una semplice variante parziale. E comunque, quand’anche la previsione del nuovo impianto possa richiedere una riconsiderazione dell’intero ambito interessato, la valutazione in concreto dell’impatto della nuova struttura sul contesto circostante spetterebbe in via esclusiva al comune. La previsione ad opera della legge regionale della necessaria e inderogabile approvazione del PAR unitamente all’approvazione del piano che investe l’intero territorio comunale (il PGT o la sua variante generale) è dunque ingiustificata e irragionevole, e tanto più lo è in quanto riguarda l’installazione di attrezzature religiose, alle quali, come visto, in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione.». In più, «[è] significativo che per gli altri impianti di interesse pubblico la legge reg. Lombardia

Entrambe le conclusioni della Corte rappresentano il punto di convergenza di un duplice *iter* interpretativo, strettamente interconnesso. Esso ha riguardo, da un lato, al rapporto che si instaura tra libertà di culto (e diritto alla disponibilità di un luogo dedicato) e libertà religiosa e, dall'altro, alla conseguente ridefinizione del perimetro operativo della competenza legislativa regionale in materia di urbanistica e governo del territorio.

Riveste quindi una certa importanza nelle argomentazioni della Corte il rilievo dello stretto collegamento che sussiste tra libertà di culto e libertà religiosa. Esso consente di agganciare al valore costituzionale di quest'ultima la tutela promozionale del diritto alla disponibilità del luogo di culto<sup>9</sup>.

Ne consegue in particolare l'individuazione di un duplice vincolo a carico delle autorità pubbliche, le quali sono tenute, in positivo, a prevedere e mettere a disposizione spazi pubblici dedicati e, in negativo, a non frapporre ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e a non operare discriminazioni tra le varie confessioni religiose nell'accesso agli spazi pubblici<sup>10</sup>.

---

n. 12 del 2005 non solo non esiga la variante generale del PGT ma non richieda neppure sempre la procedura di variante parziale».

<sup>9</sup> Al riguardo, i giudici costituzionali evidenziano anzitutto che «[l]a libertà religiosa garantita dall'art. 19 Cost. è un diritto inviolabile (sentenze n. 334 del 1996, n. 195 del 1993 e n. 203 del 1989), tutelato «al massimo grado» (sentenza n. 52 del 2016) dalla Costituzione» e che la relativa garanzia «ha valenza anche “positiva”, giacché il principio di laicità che contraddistingue l'ordinamento repubblicano è «da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità» (sentenza n. 67 del 2017)».

<sup>10</sup> Rilevato cioè che il libero esercizio del culto «è un aspetto essenzia-

Lo stretto legame intercorrente, nei suddetti termini, tra libertà religiosa e disponibilità del luogo di culto costituisce poi il fondamento sul quale fare leva per precisare «finalità e limiti» della competenza legislativa regionale in materia di edilizia di culto e quindi per valutare più specificamente le motivazioni addotte a sostegno dell'incidente di costituzionalità.

In buona sostanza, l'idea di fondo veicolata dalla Corte è che la previsione di condizioni e limitazioni alla programmazione e alla realizzazione di luoghi di culto vada valutata in termini di stretta coerenza rispetto alle esigenze di natura urbanistica poste a fondamento del riconoscimento della potestà legislativa regionale<sup>11</sup> mentre nel caso di specie l'orientamento delle disposizioni censurate risulta essere ben altro.

---

le» della libertà religiosa, la Corte ribadisce che «[l']esercizio pubblico e comunitario del culto, come questa Corte ha più volte precisato, va dunque tutelato, e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall'avvenuta stipulazione o meno dell'intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza (sentenze n. 63 del 2016, n. 195 del 1993 e n. 59 del 1958)». Ne deriva «più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): in positivo – in applicazione del citato principio di laicità – esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici (sentenze n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)».

<sup>11</sup> Si tratta cioè della «“esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi (sentenza n. 195 del 1993)” (sentenza n. 63 del 2016)». Ciò per dire che «la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell'esercizio di tali

4. In particolare, delimitazione oggettivo-materiale delle competenze regionali e finalità del loro concreto esercizio. Dimensione e qualità degli interessi coinvolti

Secondo la Corte costituzionale, quindi, il legislatore regionale «non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione», non essendogli in particolare consentito di introdurre «all'interno di una legge sul governo del territorio [...] disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione».

L'affermazione<sup>12</sup> – ripresa testualmente dalla precedente sentenza n. 63 del 2016 – può per certi versi apparire scontata. Essa però contiene – forse inavvertitamente – una più profonda traccia, metodologica prima ancora che di merito, sulla quale sembra doveroso spendere qualche considerazione ulteriore.

Al riguardo, occorre anzitutto sottolineare come nell'argomentare della Corte la valutazione in ordine alla legittimità

---

competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure» (sentenza n. 67 del 2017). Nell'esercizio delle sue competenze, tuttavia, il legislatore regionale «non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione», non essendogli consentito in particolare di introdurre «all'interno di una legge sul governo del territorio [...] disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione» (sentenza n. 63 del 2016).». E ancora, «nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l'edilizia di culto, le regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell'ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. In ragione del peculiare rango costituzionale della libertà di culto, inoltre, la stessa disciplina urbanistico-edilizia deve far fronte, con riferimento alle attrezzature religiose, all'ulteriore esigenza della necessaria previsione di luoghi per il loro insediamento, con la conseguenza che essa non può comportare l'esclusione o l'eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo.».

<sup>12</sup> Cons. in dir. 6.3.