

Estratto

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARAVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOLZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARAVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "TorVergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOZZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"

Anno CLII - Fascicolo 1 2020



STEM Mucchi Editore

Amministrazione: STEM Mucchi Editore S.r.l.
Direzione, Redazione: Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma
Autorizzazione: del Tribunale di Modena, n. 328 dell'11-05-1957
Direttore responsabile: Marco Mucchi

Periodico trimestrale, prezzi abbonamento

Formato cartaceo Italia.....	€ 114,00
Formato cartaceo estero	164,00
Formato digitale (con login).....	98,00
Formato digitale (con ip)	107,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con login).....	136,00
Formato cartaceo estero + digitale (con login)	185,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con ip)	145,00
Formato cartaceo estero + digitale (con ip).....	194,00
Fascicolo singolo cartaceo*	30,00
Fascicolo singolo digitale	25,00

Tutti i prezzi si intendono iva e costi di spedizione inclusi. *Escluse spese di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'annata successiva se non annullati (tramite comunicazione scritta a info@mucchieditore.it) entro il 31 dicembre del corrente anno. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo (più spese di spedizione). Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'amministrazione della Rivista. Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della Rivista.

Il cliente ha la facoltà di revocare gli ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede della Casa editrice, o scrivendo a info@pec.mucchieditore.it entro le successive 48 ore (identificazione del cliente e dell'ordine revocato). Nel caso in cui la merce sia già stata spedita il reso è a carico del cliente e il rimborso avverrà solo a merce ricevuta. Per gli abbonamenti eventuale revoca deve essere comunicata entro e non oltre il 7° giorno successivo alla data di sottoscrizione.

© Stem Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese S.r.l.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie, per uso personale del lettore, possono essere effettuate, nel limite del 15% di ciascun fascicolo del periodico, dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Stem Mucchi Editore - Via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - Tel. 059.37.40.94
info@mucchieditore.it info@pec.mucchieditore.it
www.mucchieditore.it
facebook.com/mucchieditore
twitter.com/mucchieditore
instagram.com/mucchi_editore

Tipografia e impaginazione Mucchi Editore (MO), stampa Geca (MI).
Finito di stampare nel mese di marzo del 2020.

Direttori

Giuseppe Dalla Torre – Prof. Em. “Lumsa” di Roma

Geraldina Boni – Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

Mario Caravale – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Francesco P. Casavola – Pres. Em. Corte Costituzionale; Francesco D’Agostino – Prof. Em. Università di Roma “Tor Vergata”; Giuseppe De Vergottini – Prof. Em. Università di Bologna; Vittorio Gasparini Casari – Ord. Università di Modena e Reggio Emilia; Luigi Labruna – Prof. Em. Università di Napoli “Federico II”; Pasquale Lillo – Ord. Università della “Tuscia” di Viterbo; Giovanni Luchetti – Ord. Università di Bologna; Ferrando Mantovani – Prof. Em. Università di Firenze; Paolo Mengozzi – Prof. Em. Università di Bologna; Carlos Petit Calvo – Cat. Universidad de Huelva; Alberto Romano – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Massimo Stipo – Ord. Università di Roma “La Sapienza”

Comitato Scientifico

Enrico Al Mureden – Università di Bologna

Salvatore Amato – Università di Catania

Maria Pia Baccari – “Lumsa” di Roma

Christian Baldus – Università di Heidelberg

Michele Belletti – Università di Bologna

Michele Caianiello – Università di Bologna

Marco Cavina – Università di Bologna

Olivier Echappé – Université de Lyon 3

Luciano Eusebi – Università Cattolica del S. Cuore

Libero Gerosa – Facoltà di Teologia di Lugano

Herbert Kronke – Università di Heidelberg

Francesco Morandi – Università di Sassari

Andrés Ollero – Università “Rey Juan Carlos” di Madrid

Paolo Papanti Pelletier – Università di Roma “Tor Vergata”

Otto Pfersmann – Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne

Angelo Rinella – “Lumsa” di Roma

Giuseppe Rivetti - Università di Macerata

Gianni Santucci - Università di Trento

Nicoletta Sarti – Università di Bologna

Carmelo Elio Tavilla - Università di Modena e Reggio Emilia

Redazione

Dott.ssa Daniela Bianchini Jesurum - Avvocato del Foro di Roma

Dott.ssa Maria Teresa Capozza - “Lumsa” di Roma

Dott. Matteo Carnì - “Lumsa” di Roma

Dott. Manuel Ganarin - Università di Bologna

Prof.ssa Alessia Legnani Annichini - Università di Bologna

Dott. Alessandro Perego - Università di Padova

Sergio Moro

LA DISCIPLINA URBANISTICA DEGLI EDIFICI DI CULTO (*RECTIUS*: DELLE ATTREZZATURE RELIGIOSE). PROFILI PROBLEMATICI*

SOMMARIO: 1. L'oggetto della ricerca. – 2. La (incerta) nozione di 'attrezzature religiose'. – 3. La localizzazione urbanistica delle attrezzature religiose. – 3.1. I limiti alla discrezionalità pianificatoria in sede di localizzazione urbanistica delle attrezzature religiose. – 4. Il problema della compatibilità urbanistica delle attrezzature religiose. – 5. Conclusione.

1. *L'oggetto della ricerca*

«L'esercizio del culto è [...] componente essenziale della libertà religiosa [ex art. 19 Cost.]]¹ e, di conseguenza, «l'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 della Costituzione»².

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Cfr. punto 6 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 27 aprile 1993, n. 195. Vedi analogamente punto 2.1. dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 7 aprile 2017, n. 67: «Consolidato è il principio per cui la disponibilità di spazi adeguati ove “rendere concretamente possibile o comunque [...] facilitare, le attività di culto” (sentenza n. 195 del 1993) rientra nella tutela di cui all'art. 19 Cost.» il quale, come rileva G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2014³, p. 67, «riconosce la facoltà di professare la fede religiosa in forma individuale o associata (libertà di coscienza); la facoltà di esercitare in privato o in pubblico il culto (libertà di culto); la facoltà di fare opera di proselitismo (libertà di propaganda religiosa)».

² Cfr. punto 4.2. dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 24 marzo 2016, n. 63 da cui è tratta la citazione riportata nel testo. Al riguardo vedi P. CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Torino, 2010, p. 210: «è oggi acquisito nell'ordinamento italiano, anche grazie ad una consolidata giurisprudenza

In questa prospettiva si inserisce il presente studio avente ad oggetto la disciplina urbanistica e, in specie, la localizzazione dei «luoghi di culto» o, in termini tecnici, delle «attrezzature [...] religiose», *sub specie* di «attrezzature di interesse comune», di cui all'art. 3, comma 2, lettera b), del D.M. 1444/1968³.

Condizione preliminare dello studio è una sintetica ricostruzione della disciplina della funzione urbanistica (*rectius*: di governo del territorio) nell'ordinamento giuridico italiano.

Per quanto qui interessa, si evidenziano tre profili:

costituzionale risalente a fine anni '50 del secolo scorso che l'apertura di un edificio di culto costituisce una componente essenziale e costitutiva del diritto di libertà religiosa»; più recentemente, A. ROCCELLA, *Problemi attuali dell'edilizia di culto*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, p. 29, rileva che «nella giurisprudenza della Corte costituzionale [...] emerge soprattutto chiaramente e ripetutamente che il diritto di disporre di edifici di culto rientra nella libertà di religione costituzionalmente garantita. [...] Si tratta di un diritto fondamentale della persona umana, e quindi non legato alla cittadinanza né al principio di reciprocità con ordinamenti stranieri, e non assoggettabile al principio di maggioranza. [...] E d'altra parte questo carattere è stato riconosciuto da tempo anche dalla Chiesa Cattolica con la dichiarazione del Concilio Vaticano II sulla libertà religiosa: la *Dignitatis humanae* ha affermato che la libertà religiosa deve essere riconosciuta come un diritto a tutti gli esseri umani e a tutte le comunità, e che deve essere sancita nell'ordinamento giuridico delle società civili. Questa posizione è stata coerentemente sviluppata dalle autorità ecclesiastiche e in particolare da due arcivescovi di Milano, Tettamanzi e Scola, i quali hanno riconosciuto pubblicamente il diritto dei mussulmani di disporre dei propri luoghi di culto»; A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, p. 36: «Per quanto riguarda specificamente la libertà di religione è lo stesso testo dell'art. 19 Cost. a stabilire che ciascuno ha il diritto di porre in essere pratiche di culto “in privato o in pubblico” e “in qualsiasi forma individuale o associata”. L'esercizio pubblico e/o associato del culto è dunque un aspetto costitutivo ed essenziale della libertà la quale rimarrebbe figura vuota se non fosse garantita la possibilità materiale di avvalersene anche per tale contenuto».

³ Sulla disciplina urbanistica degli edifici di culto vedi, oltre agli autori successivamente citati, V. TOZZI, *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, p. 386 ss.; F. ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Edifici di culto*, in *Enc. giur.*, Roma, 1996, pp. 8-9; S. BERLINGÒ, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.stato-chiese.it), 12 gennaio 2015, p. 1 ss.; N. MARCHEI, *Le nuove leggi antimoschee*, *ivi*, n. 25/2017, p. 1 ss.

- la funzione di governo del territorio rientra nella potestà legislativa concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. per cui alla legge statale spetta la disciplina dei principi fondamentali; alla legge regionale l'attuazione di detti principi;
- gli enti pubblici territoriali esercitano la funzione di governo del territorio mediante l'adozione di atti denominati piani⁴;
- ogni intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio deve essere conforme alle prescrizioni⁵ aventi fonte nei piani urbanistici⁶.

In questa sede rilevano le prescrizioni, aventi fonte nel piano urbanistico comunale⁷, che suddividono il territorio comunale in zone con l'indicazione per ciascuna di esse della desti-

⁴ Cfr. art. 4 della l. 1150/1942. Vedi al riguardo P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2016, p. 11: la funzione urbanistica «si esercita mediante atti [...] cui si dà in generale il nome di piani o strumenti urbanistici [...]».

⁵ Sulla nozione di 'prescrizione' vedi M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, pp. 352-353: «I provvedimenti precettivi generali o sono atti puramente esplicativi o applicativi di norme [...] oppure sono manifestazione di una potestà conformativa cioè di un potere che le norme attribuiscono a talune autorità di stabilire discrezionalmente, nei limiti di norme di legge, caratteri di persone (qualità), di beni e cose, di rapporti giuridici o di fatto. [...] Così [...] gli strumenti urbanistici regolano l'uso dei suoli, stabilendo tipologie di edifici, destinazioni di uso (zone residenziali, agricole, industriali, turistiche, ecc.). Le proposizioni prescrittive in cui si esprime la potestà conformativa sono correntemente denominate "prescrizioni"».

⁶ Gli artt. 6, 10, 22, 23 del D.P.R. 380/2001, che individuano gli interventi edilizi soggetti rispettivamente a comunicazione di inizio lavori asseverata, permesso di costruire, segnalazione certificata di inizio attività e segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire. Elemento comune a tali disposizioni è la previsione della conformità degli interventi edilizi agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi ed alla disciplina urbanistico-edilizia vigente.

⁷ Sull'evoluzione del piano urbanistico vedi, in generale, G. SCIULLO, *Urbanistica*, in *Diz. dir. pubbl.*, vol. VI, Milano, 2006, p. 6116 ss. e, in specie, con riferimento allo 'sdoppiamento' del piano urbanistico in piano strutturale e piano operativo, vedi P. URBANI, *La riforma regionale del P.R.G.: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Giust. Amm.*, 2008, p. 213 ss. e A. BARTOLINI, *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale ed operativa*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2007, p. 262 ss.

nazione d'uso ammessa (c.d. zonizzazione funzionale) e degli indici da osservare nell'edificazione (c.d. zonizzazione architettonica) nonché localizzano le opere pubbliche o di pubblica utilità e le aree destinate ad uso pubblico o collettivo⁸.

Si tratta di prescrizioni il cui effetto è conformativo della proprietà e, in specie, dello *ius aedificandi*⁹.

Delineate le nozioni di diritto urbanistico utili al proseguo della ricerca, si prende in considerazione la struttura e la funzione della disciplina urbanistica delle attrezzature religiose.

⁸ Per le localizzazioni vedi nr. 1, 3, 4 del comma 2 dell'art. 7 della l. 1150/1942 e per la zonizzazione vedi il nr. 2 del comma 2 dell'art. 7 della l. 1150/1942. La distinzione fra localizzazione e zonizzazione è elaborata da L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1968, pp. 353-354: «mentre nel caso [della localizzazione] quindi, la designazione di una data area è compiuta unicamente con riferimento ad una determinata attività, sì, che sotto questo aspetto il piano si configura come determinazione di spazi, in relazione all'effettuazione su ciascuno di essi di un'attività particolare – con espressione breve, non ignota agli urbanisti, si può dire che, per questa sua parte, il piano risulta costituito da “localizzazioni” –, nell'altro caso invece ogni spazio indicato non è designato in quanto sede di questa o di quella attività, essendo l'attività sempre la medesima, cioè l'attività edilizia in genere, ma si differenzia dagli altri con riguardo alla diversità, per ciascuno di essi, dei limiti che sono posti nell'esercizio della stessa attività».

⁹ Sulla potestà conformativa vedi M.S. GIANNINI, *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, 1988, p. 1 ss., ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*, vol. VIII, Milano, 2006, p. 784: «La potestà conformativa è una potestà di carattere generale. Con “potestà di carattere generale” si vuol affermare che trattasi di potestà la quale non riguarda la sistemazione di quella piazza, l'assetto di quella strada urbana, e simili; riguarda tutto il territorio comunale, e con essa si può stabilire qualsiasi sorta di utilizzazione del bene immobile; non importa a chi appartenga. Quindi si potrà dire: questa è zona verde, rimane zona verde; questa zona che è a cultura agricola rimane tale; questa zona ha caratteri residenziale, si può costruire in questa maniera, si stabiliscono i parametri per la costruzione; sicché il proprietario di quella certa area, sia esso proprietario privato o pubblico, non può utilizzare il bene se non nel modo stabilito dal piano regolatore»; sulla distinzione fra piani urbanistici conformativi del territorio e conformativi della proprietà vedi P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, pp. 105-117 e pp. 131-140; Id., *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2016, p. 26 ss.

2. La (incerta) nozione di ‘attrezzature religiose’

Sulla base delle risultanze emergenti in sede di esame della normativa regionale¹⁰, si può pervenire a sostenere che la locuzione ‘attrezzature religiose’ ricomprenda tre tipologie di immobili:

- quelli destinati al culto, più precisamente al culto pubblico. Si fa riferimento, quindi, ad immobili regolarmente officiati nei quali, durante l’ufficio divino, può accedere chiunque senza dover giustificare alcun titolo di ammissione¹¹;
- quelli destinati all’abitazione dei ministri di culto e del personale di servizio. Si tratta di una categoria di immobili già (parzialmente) tipizzata dal previgente art. 2 del d.lgs. 35/1946 recante la disciplina della «riparazione e ricostruzione degli edifici di culto e di quelli degli enti pubblici di beneficenza danneggiati o distrutti da offese belliche»¹²;

¹⁰ Cfr., ad esempio, art. 2 della l.r. Abruzzo 29/1988; art. 2, comma 1 della l.r. Basilicata 9/1987; art. 2 della l.r. Liguria 4/1985 modificata dalla l.r. 23/2016; art. 71 della l.r. Lombardia 12/2005 introdotto dall’art. 12, comma 1, lettera m), l.r. 3/2011; art. 31-bis della l.r. Veneto 11/2004 introdotto dall’art. 2, comma 1, l.r. Veneto 12/2016.

¹¹ Cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 29 maggio 2013, n. 522: «Una chiesa consacrata nei termini della religione cattolica, e anche di altri culti, può esistere anche all’interno di una proprietà privata – come nel caso della cappelle gentilizie, di conventi o di istituti, dove è ben possibile dir regolarmente Messa – ma non assume rilievo urbanistico edilizio sin quando non permetta il libero accesso dei fedeli». Per la nozione di edificio destinato al culto pubblico vedi F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Milano, 2015, p. 311 («“Apertura al culto pubblico” significa che la chiesa è officiata regolarmente, ossia che non vi si svolgono funzioni religiose saltuariamente, per la festa di un santo o in altra singola occasione, bensì che l’ufficio divino e le altre attività ad esso connesse si svolgano in modo continuativo secondo un programma diretto a soddisfare l’interesse della generalità dei fedeli») nonché M. PETRONCELLI, *Edifici di culto acattolico*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 287: «Il concetto di culto pubblico, cui si riferisce la destinazione dell’edificio, secondo l’accezione più comune ricevuta dalla dottrina, è inteso nel senso dell’esercizio di funzioni religiose alla cui celebrazione può assistere chiunque lo voglia senza che il carattere della pubblicità assuma un valore quantitativo con riferimento alla maggioranza o ad una parte indeterminata e indeterminabile della popolazione del luogo ove l’edificio è situato».

¹² L’art. 2, comma 2, d.lgs. 35/1946 recita: «Sono inoltre considerati edifici di culto [...] i campanili, i locali annessi e quelli comunque pertinenti alle

- quelli adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro non aventi fini di lucro (ad es. gli oratori¹³).

In conclusione: il concetto o, se si vuole, la fattispecie astratta 'attrezzatura religiosa' appare sufficientemente univoca.

Molto più complessa e dubbia è, invece, la sussunzione delle fattispecie concrete nella fattispecie astratta¹⁴.

In particolare, il problema appare concernere i luoghi di culto della confessione islamica.

Non appare, infatti, agevole distinguere fra:

a) gli edifici rientranti nella nozione di 'attrezzature di interesse religioso' in quanto destinati a 'salāt' e, quindi, qualificabili come 'mussallā'¹⁵

e

b) gli edifici adibiti a mere sedi di associazioni religiose mussulmane.

Ai fini della qualificazione urbanistica di un edificio sub a) o sub b), rileva l'effettiva destinazione d'uso desumibile dagli

chiese sopradette purché adibiti ad uso di ministero pastorale, di ufficio, di abitazione degli ecclesiastici addetti al servizio delle chiese stesse». Al riguardo A. ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 1994, p. 540: «L'abitazione degli ecclesiastici era dunque già compresa nella definizione statale degli edifici di culto [...]; le Regioni si sono limitate ad aggiungere, non irragionevolmente, l'abitazione del personale di servizio».

¹³ Cfr. A. ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, cit., p. 541: «la categoria di immobili [di cui nel testo] costituisce svolgimento della definizione statale appena richiamata [i.e. l'art. 2, comma 2, d.lgs. 35/1946] nella parte in cui faceva genericamente riferimento ad uso di ministero pastorale»

¹⁴ Come ricorda I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 28/2013, p. 10: «Proprio le caratteristiche appena menzionate del concetto di "attrezzatura religiosa", oggi vigente, rendono in realtà difficile, a fronte del crescente pluralismo confessionale che caratterizza il nostro ordinamento, l'esatta individuazione delle fattispecie che possono essere fatte rientrare in tale nozione nel singolo caso concreto».

¹⁵ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1488, il quale ricorda che «nella pratica del culto islamico [...] esistono anche luoghi di preghiera "non santificati" presenti all'interno di numerosi edifici pubblici ove i membri della comunità mussulmana si riuniscono per eseguire le loro preghiere congregazionali».

elaborati progettuali o, in altri termini, dalle oggettive caratteristiche dei locali in cui è suddiviso l'edificio.

Sulla base di tale premessa il giudice amministrativo ha ricondotto:

- sub a), un'unità immobiliare suddivisa in più locali uno dei quali – quello più ampio – è destinato espressamente a 'sala riunioni dedicata ai fedeli' ed è caratterizzato dalla presenza del *mihrab*, ossia da una nicchia inserita nel muro, orientato in direzione della Mecca, verso cui si prostrano i fedeli in preghiera¹⁶;

¹⁶ Cfr. T.R.G.A. Trento, 7 maggio 2009, n. 150: «L'esame degli elaborati suggerisce che la nuova destinazione d'uso oggettivamente impressa con la D.I.A. è principalmente quella di un luogo di culto islamico con locali accessori per attività sociali e religiose collaterali anziché quella di un centro culturale religioso cui acceda accessoriamente l'eventuale possibilità di preghiera. [...] Risulta decisivo che nella progettazione [dei locali] uno spazio assai ampio, pari a circa la metà della superficie totale disponibile ed idoneo a contenere insieme molte decine di persone, sia stato destinato alla mera riunione dei fedeli ove riuniti in assemblea. La sua obiettiva idoneità ad ospitare riti religiosi, avvalorata dal *mihrab*, che indica ai fedeli in quale direzione prostrarsi per la preghiera è peraltro sufficiente, al di là delle intenzioni dichiarate, a far ravvisare la prevalente destinazione a luogo di culto»; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 23 settembre 2010, n. 6415: «La stessa difesa dell'amministrazione comunale ammette che l'immobile non è una moschea ma "un luogo di riunione ed assistenza riservato alla comunità religiosa islamica": il fatto che i servizi prestati dall'associazione siano rivolti ad una comunità appartenente ad una determinata confessione religiosa, ma dichiaratamente erogati al solo scopo di promuoverne l'integrazione e l'inserimento nella società, non rivela affatto la volontà di destinare i locali in cui essa ha la propria sede a luogo di culto o comunque ad attività connesse all'esercizio del ministero pastorale, come richiede l'art. 71 della l. Regione Lombardia n. 12/2005; parimenti, la circostanza che vi possa essere stato, in passato, un uso di fatto dell'immobile anche quale luogo di culto e di preghiera, non è indicativa di un intento di modificare la funzione originaria dell'immobile, al fine di adibirlo, in via permanente, ad una funzione diversa rispetto a quella di sede del Centro Culturale; la volontà di attuare una particolare destinazione d'uso – nel caso di specie ad "attrezzatura di interesse comune per servizi religiosi"; deve, invero, trovare una corrispondenza nella natura e nella tipologia di opere realizzate e non può essere inferita dall'uso di fatto che possa, in precedenza, essere stato posto in essere (cfr. Tar Lombardia, Milano, 17 settembre 2009, n. 4665), tanto più quando l'istanza di sanatoria non faccia riferimento alcuno ad una destinazione di tipo religioso».

Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2011, n. 683: «Il giudice di prime cure, con una disamina accurata del progetto, ha correttamente evidenziato come l'in-

- sub b), un'unità immobiliare i cui locali sono destinati ad ospitare un'associazione religiosa che ivi esercita le attività inerenti ai suoi scopi istituzionali soddisfacendo bisogni non propri della generalità dei consociati, ma specifici degli associati¹⁷.

3. *La localizzazione urbanistica delle attrezzature religiose*

Le attrezzature religiose sono localizzate dagli strumenti urbanistici. Più precisamente: il piano urbanistico comunale individua le aree da destinare ad attrezzature religiose e ne disciplina gli indici urbanistico-edilizi. Tale localizzazione:

- non solo è funzionale al generale interesse al razionale ed ordinato assetto del territorio o, se si vuole, all'euritmia del territorio da realizzarsi mediante il coordinamento delle potenzialità edificatorie e delle destinazioni d'uso dei differenti ambiti, così che «ogni utilizzazione prevista integri le altre, e tutte siano, per quanto possibile, di reciproco vantaggio»¹⁸;

quadramento dell'intervento edilizio, che comporta una variazione di destinazione d'uso, può avvenire solo dopo un completo esame di quanto riportato negli elaborati tecnici. Partendo da questo condivisibile presupposto, ha notato che il progetto comprende "un locale pari alla metà della superficie totale disponibile ed espressamente destinato a sala riunioni dedicata ai fedeli – oltre tutto ospitando il *mihrab* orientato verso la Mecca". Non pare quindi contestabile la conclusione che la destinazione principale dell'edificio sia quello di luogo di culto islamico. Tale considerazione viene inoltre avvalorata dall'indicazione delle altre destinazioni dei locali accessori, atteso che, mentre la citata sala assembleare multifunzionale si estende per mq. 516, gli altri vani – "ufficio di consulenza (mq. 27)", "sala Biblioteca (mq. 111)" e "sala ricreativa (mq. 145)" – assorbono una parte molto meno consistente dello spazio disponibile. La detta suddivisione rende palese, in termini quantitativi, la reale funzione svolta da quell'edificio, per cui non è sostenibile che la destinazione ad esercizio del culto rivesta un ruolo meramente secondario e non incida sulla principale destinazione dell'immobile».

¹⁷ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1488.

¹⁸ Cfr. P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Padova, 1984, pp. 23-37, spec. pp. 31-32: «non si tratta cioè di trovare per ogni terreno la specifica migliore e più appropriata di destinazione, quanto piuttosto di

- ma anche è conseguenza «del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione sulla propria stessa essenza [...] svolta dalla comunità radicata sul territorio» attraverso «le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio»¹⁹.

L'urbanistica, infatti, è da intendersi:

- non solo come «disciplina del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suo-

organizzare il territorio secondo una visione unitaria, di guisa che ogni utilizzazione prevista integri le altre, e tutte siano, per quanto possibile, di reciproco vantaggio. Dal coordinamento delle previsioni di utilizzazione, preordinato alla più vantaggiosa distribuzione delle funzioni sul territorio, nasce così una utilità nuova e diversa, che non è affatto la somma della massimizzazione dello sfruttamento di ciascuna area in sé considerata e neppure la somma dello sfruttamento di ciascuna area, controllato e limitato nei suoi eccessi distorsivi»; *ivi*, p. 33: «l'urbanistica si può definire come la scienza che studia il modo di rendere compatibili tra loro i possibili usi del territorio, di evitarne le reciproche interferenze negative, in una parola di ottimizzare lo sfruttamento di quel bene essenziale di ogni collettività che è il proprio territorio»; *ivi*, p. 35: «dire che oggetto dell'urbanistica è il territorio e non il singolo bene non significa peraltro negare che ogni bene immobile trovi negli atti di disciplina urbanistica la propria regolamentazione, quanto piuttosto che l'ottica delle valutazioni e delle conseguenti scelte urbanistiche è sempre quella degli effetti che l'uso di una parte del territorio può avere sulle restanti parti del territorio medesimo»; punto 4 dei *considerato in diritto* di Corte Costituzionale, 29 dicembre 1982, n. 239: «l'urbanistica è comprensiva di tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture».

¹⁹ Le citazioni di cui nel testo sono tratte dalla sentenza della IV sezione del Consiglio di Stato, 10 maggio 2012, n. 2710 che, secondo autorevole dottrina, costituisce epifania delle «nuove frontiere» del diritto urbanistico (P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in *Dir. e proc. amm.*, 2014, p. 1 ss.) ed il cui impianto argomentativo è stato condiviso dalle sentenze successive Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656; Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2427; Cons. Stato, sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3262; Cons. Stato, sez. IV, 8 luglio 2013, n. 3606; Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36; Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2016, n. 3806; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3806; Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821.

- lo nonché di protezione dell'ambiente»²⁰ e, di conseguenza, «comprensiva di tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture»²¹;
- ma anche come «governo del territorio» e, quindi, come «complesso delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili»²².

Ne deriva che le prescrizioni pianificatorie aventi ad oggetto le attrezzature religiose sono illegittime se funzionali a curare interessi differenti da quelli urbanistici come, a titolo esemplificativo, la sicurezza, l'ordine pubblico e la pacifica convivenza. È pur vero che si tratta di interessi, come rileva la Corte costituzionale, da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto. Tuttavia, la loro cura eccede le attribuzioni degli enti locali o delle Regioni per-

²⁰ Cfr. art. 80 del d.P.R. 616/1977 richiamato da G. MORBIDELLI, *Il governo del territorio nella costituzione*, in *Governo del territorio ed autonomie territoriali*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, 2010, p. 12. Vedi anche art. 1 della l. 10/1977, richiamato da V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica*, in *Diz. Amm.*, a cura di V. GUARINO, vol. II, Milano, 1983, p. 1676, da cui si ricava che oggetto della disciplina urbanistica è l'attività di trasformazione (urbanistica ed edilizia) dell'intero territorio.

²¹ Cfr. punto 4 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 29 dicembre 1982, n. 239.

²² Cfr. punto 20 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 28 giugno 2004, n. 198. Nota M. DUGATO, *Urbanistica e governo del territorio: il ruolo degli enti locali*, in *Governo del territorio ed autonomie territoriali*, Bologna, 2010, p. 72: «il governo del territorio assorbe pertanto la funzione di individuazione degli obiettivi di una collettività territoriale, sia gli strumenti giuridici pianificatori che la realizzano. L'attività di gestione del territorio, pertanto, è un'attività *all inclusive* che comprende, allo stesso tempo, la meta di uno sviluppo di una collettività – sviluppo economico in primo luogo – e lo strumento giuridico in grado di realizzarlo». Per una puntuale ricostruzione del dibattito sul significato della materia 'governo del territorio' di cui all'art. 117, comma 2, Cost. vedi S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, 2008, pp. 3-13; T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetto territoriali e sviluppo economico*, Napoli, 2011, pp. 43-55.

ché «è affidata dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato [...]»²³.

A *contrario*, quindi, si ricava che le prescrizioni pianificatorie in esame non sono illegittime se sono preordinate a curare l'interesse urbanistico nel senso precedentemente esplicitato²⁴ e se superano il c.d. test di proporzionalità²⁵ articolato in tre 'gradini' inerenti:

- all'idoneità²⁶, ossia la capacità (da valutare *ex ante*) di realizzare lo scopo cui sono funzionali;
- alla necessità²⁷, ossia se fra più soluzioni localizzative delle attrezzature religiose egualmente idonee a realizzare l'in-

²³ Cfr. punto 8 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 24 marzo 2016, n. 63.

²⁴ Cfr. punto 2 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 27 aprile 1993, n. 195: «la disciplina dell'edilizia di culto contenuta nella normativa regionale e negli strumenti urbanistici locali trova la propria ragione e giustificazione nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitati e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione che comprende perciò anche i servizi religiosi».

²⁵ A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, cit., p. 52: «Può accadere che in certe situazioni prescrizioni in sé ragionevoli e poste a tutela di interessi pubblici affidati alla cura delle Regioni [...] si rivelino eccessive [...] o si traducano nell'impossibilità pratica di realizzare il luogo di culto».

²⁶ Cfr. A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, cit., p. 65 (con ampi riferimenti alla dottrina e giurisprudenza tedesca): «i mezzi impiegati devono essere idonei a perseguire lo scopo fissato dalla legge; in sostanza il provvedimento è idoneo quando il mezzo utilizzato sia suscettibile di perseguire il risultato desiderato».

²⁷ Cfr. G. SALA, *Potere e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993, p. 265: «L'esercizio [del potere] deve comportare il minor sacrificio possibile per i privati destinatari rispetto all'interesse pubblico considerato. È la c.d. regola aurea del Romagnosi [...]»; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale*, cit., pp. 17-18: «Il principio di necessità impone, cioè, la scelta – tra più mezzi astrattamente idonei al raggiungimento dell'obiettivo prefissato – di quello la cui adozione implichi le minori conseguenze negative per il privato»; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, cit., p. 371: «La necessità rappresenta un limite 'quantitativo' al potere amministrativo, volto a garantire, al contempo, attraverso la ricerca di un'adeguata 'misura' nell'esercizio dello stesso, la soddisfazione dell'interesse pubblico con il minor pregiudizio degli interessi in conflitto»; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014, p. 49: «Il concetto di proporzionalità produce il significativo risultato [...] di contribuire a conformare il potere

- teresse urbanistico, sia scelta quella meno pregiudizievole per l'esercizio della libertà di culto (c.d. criterio del minimo mezzo);
- all'adeguatezza²⁸, ossia la proporzione o, se si vuole, la «giusta misura», fra l'interesse soddisfatto (i.e. l'interesse urbanistico) e quello leso (la libertà di aprire luoghi di culto). Nella prospettiva esposta si inquadra la recente giurisprudenza della Corte costituzionale²⁹ che:
 - ha rigettato la questione di legittimità della normativa regionale lombarda e di quella veneta nella parte in cui prevedono criteri – strettamente urbanistici – di localizzazione delle attrezzature religiose: presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate, esistenza di opere di urbanizzazione e, in specie, spazi adeguati da destinare a parcheggio pubblico, ecc.³⁰;

delle pubbliche amministrazioni in vista del conseguimento di obiettivi di sostanza istituzionale e costituzionale in un clima di relativa “mitezza” (l'interesse pubblico sarà curato e perseguito con il minor sacrificio possibile delle situazioni di vantaggio dei cittadini)».

²⁸ S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011, p. 224 ss., spec. p. 225: «La proporzionalità in senso stretto [...] indica infine l'esigenza che il mezzo adottato, anche se idoneo e necessario, non risulti a conti fatti troppo gravoso rispetto alla convenienza del risultato ottenibile. Quanto più si ritiene di dover incidere in profondità nella sfera soggettiva dei cittadini tanto più rilevante dovrà essere l'interesse generale della collettività che tale intervento può giustificare: concetto questo che si presta ad essere espresso col motto, proprio del linguaggio comune, “il gioco deve valere la candela”»; *ivi*, p. 236: «La proporzionalità in senso stretto [...] implica la verifica che i mezzi impiegati risultino non solo idonei, non solo necessari sul piano meramente tecnico della ottimalità rispetto al fine, ma – oltre che idonei e necessari – non intollerabilmente onerosi e gravosi: sia quando i costi a carico del cittadino potrebbero risultare incompatibili con la salvaguardia di alcuni suoi valori costituzionali, sia quando la composizione fra costi e benefici possa rivelarsi comunque sbilanciata e scompensata».

²⁹ Cfr. le più volte richiamate sentenze della Corte costituzionale, 7 aprile 2017, n. 67 e 24 marzo 2016, n. 63, aventi ad oggetto rispettivamente la normativa regionale veneta e lombarda.

³⁰ Cfr. art. 72, comma 7, l.r. Lombardia 12/2005 modificato dall'art. 1, comma 1, lettera hhh), l.r. Lombardia 4/2008 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera c), l.r. Lombardia 2/2015 nonché art. 31-ter, comma 1, l.r. Veneto 11/2004, inserito dall'art. 2, comma 1, l.r. Veneto 12/2016.

- ha dichiarato l'illegittimità della normativa regionale lombarda nella parte in cui prevede che la localizzazione urbanistica delle attrezzature di interesse religioso sia subordinata «ai pareri di [...] rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica» nonché «alla [realizzazione] in ogni nuovo luogo di culto di capillari sistemi di videosorveglianza collegati con le forze dell'ordine»³¹;
- ha altresì dichiarato l'illegittimità della normativa regionale veneta nella parte in cui prevede l'obbligo di utilizzare la lingua italiana «per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto»³². Tale giurisprudenza appare condivisibile alla luce del quadro ermeneutico precedentemente esposto.
Non possono, peraltro, sottacersi alcune perplessità in ordine a tre specie di previsioni normative le quali rispettivamente:
 - a) riconoscono espressamente «la facoltà del Comune di indire un referendum “consultivo”» in ordine alle prescrizioni urbanistiche (*rectius*: al piano urbanistico) avente ad oggetto le attrezzature religiose³³;
 - b) prevedono che la localizzazione urbanistica delle attrezzature religiose sia subordinata ad una «adeguata distanza tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose»³⁴;

³¹ Cfr. art. 72, comma 4, primo periodo, e comma 7, lettera e), l.r. Lombardia 12/2005 modificato dall'art. 1, comma 1, lettera hhh), l.r. Lombardia 4/2008 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera c), l.r. Lombardia 2/2015.

³² Cfr. comma 3 dell'art. 31-ter della l.r. Veneto 11/2004 inserito dalla l.r. Veneto 12/2016.

³³ Cfr. art. 72, comma 4, secondo periodo, l.r. Lombardia 12/2005 modificato dall'art. 1, comma 1, lettera hhh), l.r. Lombardia 4/2008 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera c), l.r. Lombardia 2/2015.

³⁴ Cfr. lettera c), comma 7, art. 72, l.r. Lombardia 12/2005, modificato dall'art. 1, comma 1, lettera hhh), l.r. Lombardia 4/2008 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera c), l.r. Lombardia 2/2015.

- c) subordinano la localizzazione di nuove attrezzature religiose all'adozione ed approvazione comunale di un piano c.d. tematico (autonomo o integrato nel piano urbanistico generale) avente ad oggetto le predette attrezzature³⁵.

Riguardo sub a)³⁶, si rileva che, come ricordato nell'*incipit* del presente lavoro, la libertà religiosa è una delle libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione e, in particolare, dall'art. 19; la realizzazione delle strutture per i servizi religiosi è esercizio di tale libertà e, in specie, di quella di culto; di conseguenza, suscita più di qualche dubbio che sia rimessa al voto o, se si vuole, ad una sorta di 'tolleranza sociale' della maggioranza³⁷.

È vero che il referendum avrebbe natura meramente consultiva. Tuttavia, pare difficile non concordare con autorevole dottrina secondo cui «l'esito del referendum finirebbe sempre con il rappresentare un fattore determinante per una de-

³⁵ Cfr. comma 1, comma 2 e comma 5 dell'art. 72 della l.r. Lombardia 12/2005, modificato dall'art. 1, comma 1, lettera hhh), l.r. Lombardia 4/2008 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera c), l.r. Lombardia 2/2015.

³⁶ Ossia, le previsioni che riconoscono espressamente «la facoltà del Comune di indire un referendum "consultivo"» in ordine alle prescrizioni urbanistiche (*rectius*: al piano urbanistico) avente ad oggetto le attrezzature religiose.

³⁷ Per analoghe critiche cfr. *amplius* A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, cit., pp. 55-59. Vedi altresì T.A.R. Lombardia, sez. II, 8 novembre 2013, n. 2485: «Stabilisce l'art. 19 della Costituzione che tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa ed esercitare in privato o in pubblico il culto; la garanzia di tale diritto che implica quella di poter realizzare attrezzature religiose (cfr. Corte cost., sent. n. 195 del 27 aprile 1993) riguarda tutti i soggetti e, quindi, anche coloro che appartengono a minoranze; essa deve essere, perciò assicurata anche se non vi è il gradimento della "maggioranza" della popolazione, la quale non può, con il proprio volere, comprimere le libertà fondamentali dell'individuo sancite dalla Costituzione (si realizzerebbe, in caso contrario, quel fenomeno che la dottrina definisce "tirannia della maggioranza" e che la Carta fondamentale intende, invece, scongiurare)». E non potrebbe essere diversamente se si considera, come ricorda, G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 61: «La libertà religiosa [...] rappresenta storicamente la prima libertà dei moderni. Con questa espressione si intende dire che tutto il manipolo delle libertà costituenti ormai patrimonio comune dell'uomo contemporaneo, nel divenire della storia si viene affermando a partire dalla rivendicazione progressiva della libertà religiosa e dal suo progressivo riconoscimento».

cisione [che, invece, dovrebbe essere di natura strettamente] urbanistica»³⁸.

Riguardo sub b)³⁹, si evidenzia che il criterio di localizzazione in esame appare funzionale a tutelare non tanto interessi urbanistici, ma piuttosto a garantire – come rilevato con toni immaginifici da attenta dottrina – l’interesse alla «sogettiva tranquillità psicologica dei praticanti a una certa religione»⁴⁰.

Il che suscita profonde perplessità: le limitazioni alla localizzazione delle attrezzature religiose sono costituzionalmente legittime esclusivamente se finalizzate a realizzare un ragionevole e proporzionato bilanciamento fra l’interesse all’apertura di luoghi di culto tutelato dall’art. 19 Cost. e gli altri interessi, fra i quali non rientra evidentemente quello summenzionato, egualmente tutelati dalle disposizioni costituzionali.

Riguardo sub c)⁴¹, invece, si rileva l’insussistenza di strumenti di tutela a fronte dell’eventuale inerzia del Comune nell’adozione ed approvazione del piano urbanistico, senza il quale nessuna (nuova) attrezzatura religiosa sarebbe insediabile. Come rilevato dalla giurisprudenza, infatti, «i fedeli di

³⁸ A. TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri: l’edilizia di culto oggi*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, p. 19, da cui è tratta la citazione riportata nel testo ed ove si legge anche: «D’altra parte la stessa previsione di un referendum rispetto all’esercizio di un diritto fondamentale non si giustifica: una libertà costituzionale, in uno Stato che la riconosca, non può mai essere sottoposta al confronto con il consenso popolare».

³⁹ Ossia, le disposizioni che prevedono che la localizzazione urbanistica delle attrezzature religiose sia subordinata ad una «adeguata distanza tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose».

⁴⁰ A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, cit., p. 51, da cui è tratta la citazione nel testo ed ove si legge anche che il vincolo della ‘distanza adeguata’ è diretto anche a «garantire una confessione della concorrenza dalla “concorrenza” delle altre, tutela comunque basata sul presupposto, a mio giudizio ingiurioso per un credente, che la adesione all’una o all’altra fede non sia un fatto spirituale, bisognoso di essere continuamente ravvivato, ma dipenda dalla comodità di accesso ad un edificio piuttosto che ad un altro e dalla riduzione della possibilità di incrociare fisicamente seguaci di altre religioni».

⁴¹ Ossia, le disposizioni che subordinano la localizzazione di nuove attrezzature religiose all’adozione ed approvazione comunale di un piano c.d. tematico avente ad oggetto le predette attrezzature.

una confessione religiosa che intendono trovare una sede per esercitare il proprio culto devono attendere per un tempo indeterminato la decisione del Comune di individuare un'area o no da destinare ad attrezzatura religiosa: infatti [...] l'Amministrazione non ha alcun obbligo di [adottare ed approvare il piano] per individuare le aree destinate a luogo di culto»⁴².

Tale conclusione è l'esito di un ragionamento articolato in più punti.

Il presupposto di partenza è che il piano di localizzazione delle attrezzature religiose è una *species* di piano urbanistico o, se si vuole, di atto di pianificazione e, di conseguenza, non ha valenza di provvedimento amministrativo, ma di atto – non rileva se amministrativo o normativo – generale i cui destinatari non sono determinabili a priori.

Donde, non è possibile riconoscere ad alcun soggetto una posizione giuridica differenziata e qualificata, legittimante alla proposizione di un ricorso avverso l'inerzia dell'amministrazione in sede di adozione ed approvazione del predetto piano.

Ne deriva che la pubblica amministrazione può precludere indefinitamente l'insediamento delle attrezzature religiose, rinviando *sine die* l'adozione ed approvazione del piano avente ad oggetto la loro localizzazione⁴³.

⁴² T.A.R. Lombardia, sez. II, 8 ottobre 2018, n. 2227.

⁴³ Cfr., pur con riferimento ai piani attuativi, T.A.R. Catania, sez. I, 4 marzo 2016, n. 676: «Il Collegio non intende discostarsi dal consolidato orientamento giurisprudenziale in base al quale agli atti di pianificazione del territorio si applica il principio enunciato con riferimento agli atti regolamentari, in relazione ai quali è esclusa l'ammissibilità dello speciale rimedio processuale contro il silenzio-inadempimento della Pubblica amministrazione, poiché strettamente circoscritto alla sola attività amministrativa di natura provvedimentale, ossia finalizzata all'adozione di atti destinati a produrre effetti nei confronti di specifici destinatari, il che non avviene per gli atti generali, i quali sono indirizzati ad una pluralità indifferenziata di destinatari e non sono destinati a produrre effetti nella sfera giuridica di singoli soggetti specificamente individuati»; Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798: «la Sezione è dell'avviso che anche agli atti amministrativi generali, quali sono gli atti di pianificazione del territorio, si applica il principio da tempo enunciato dalla giurisprudenza in ordine agli atti regolamentari, in relazione ai quali è esclusa l'ammissibilità dello speciale rimedio processuale avverso il silenzio-inadempimento della p.a.; ciò in quanto tale rimedio va strettamente circoscritto alla sola attività amministrativa di natura provvedimentale, ossia fi-

Il che rende priva di effettività la facoltà di aprire luoghi di culto che, come più volte ricordato, è componente essenziale della libertà religiosa costituzionalmente tutelata.

Rimane, infine, da prendere in considerazione un ultimo problema, ossia se il piano urbanistico possa prevedere differenti criteri di localizzazione delle attrezzature religiose, a seconda che la confessione religiosa abbia o no concluso l'intesa di cui all'art. 8, comma 3 della Costituzione.

La soluzione appare senza dubbio negativa. Al riguardo, la Corte costituzionale sostiene, come più volte ricordato, che la libertà di culto è una facoltà essenziale della libertà religiosa e che, di conseguenza, non può non essere riconosciuta egualmente a tutte le confessioni religiose senza che rilevi la sussistenza o no di un'intesa con lo Stato⁴⁴.

nalizzata all'adozione di atti destinati a produrre effetti nei confronti di specifici destinatari (i quali assumono dunque la veste di soggetti legittimati al ricorso). Con tutta evidenza, ciò non avviene per gli atti generali, i quali sono indirizzati a una pluralità indifferenziata di destinatari e non sono destinati a produrre effetti nella sfera giuridica di singoli amministrati specificamente individuati».

⁴⁴ Cfr. Corte costituzionale, 24 novembre 1958, n. 59; più recentemente, punto 5.1. dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 10 marzo 2016, n. 52: «Il significato della disposizione costituzionale [i.e. l'art. 8, comma 3] consiste nell'estensione, alle confessioni non cattoliche, del "metodo della bilateralità", in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). [...] È essenziale sottolineare, nel solco della giurisprudenza di questa Corte, che, nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19 Cost., che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993). [...] Sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa».

Tutte le confessioni, infatti, sono idonee a rappresentare gli interessi (religiosi) dei loro appartenenti e, di conseguenza, la stipulazione o no dell'intesa non può essere «elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta una legge comune, [...] quale è quella urbanistica». In caso contrario, sussisterebbe una violazione del primo comma dell'art. 8 della Costituzione⁴⁵.

3.1. *I limiti alla discrezionalità pianificatoria in sede di localizzazione urbanistica delle attrezzature religiose*

Come pacificamente riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa, il piano urbanistico è atto discrezionale o, se si vuole, le prescrizioni urbanistiche aventi fonte nel piano urbanistico sono esercizio di un potere discrezionale⁴⁶. Si tratta di caratteri che evidentemente non posso-

⁴⁵ Cfr. punti 4 e 5 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 27 aprile 1993, n. 195. La sentenza è alquanto significativa perché concerne l'edilizia di culto e, in specie, la normativa regionale avente ad oggetto il finanziamento degli edifici di culto mediante gli oneri di urbanizzazione corrisposti in sede di rilascio del titolo abilitativo edilizio.

⁴⁶ Sulla nozione di potere discrezionale vedi la classica monografia di M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939. La ricostruzione ivi esposta costituisce ormai una acquisizione consolidata della dottrina amministrativistica.

Sulla natura ampiamente discrezionale del piano urbanistico vedi, senza pretesa di completezza, E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico*, Padova, 1983, pp. 260-261: «lo stesso interesse pubblico primario che costituisce il parametro dell'operazione discrezionale è spesso il risultato di un faticoso processo di mediazione. Non esiste infatti un interesse pubblico specifico, determinabile a priori, "all'urbanistica"; è vero invece che nel territorio debbono trovare ricomposizioni tutti gli interessi comunque afferenti all'urbanistica. E questo processo di rilevanza politica che inizia con la determinazione dei criteri di impostazione del piano e delle linee riformatrici; prosegue nel rapporto tra organi politici del Comune e progettisti tecnici, trova un punto nodale nella presentazione di osservazioni e relative controdeduzioni, emerge nelle proposte di modificazione d'ufficio, e si sintetizza in via definitiva ma non immutabile con l'approvazione regionale del P.R.G.»; più recentemente, V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pub-*

no non essere predicati (alle prescrizioni recanti) la localizzazione delle attrezzature religiose.

Peraltro, la discrezionalità pianificatoria, pur assai ampia, è comunque limitata da alcune disposizioni normative. Si fa riferimento, fra l'altro, agli *standards* speciali fissati dal decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444⁴⁷ ed aventi ad oggetto, da un lato, «i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati», dall'altro, «i rapporti massima fra spazi destinati agli insediamenti» e «spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico, a parcheggi» (i.e. il rapporto fra la città privata e la città pubblica).

In particolare, il predetto D.M. fissa una dotazione minima inderogabile di aree da destinare ad «attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, ecc.) ed altre».

La disposizione in esame, quindi, riconosce espressamente che le attrezzature religiose soddisfano un interesse comune, analogamente alle attrezzature culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, ecc.

Tuttavia, non specifica espressamente quale sia la dotazione delle aree da destinare ad attrezzature religiose. Di conseguenza, a rigore, lo *standard* minimo per le attrezzature di interesse comune potrebbe essere egualmente rispettato senza prevedere alcuna area da destinare ad attrezzature di interesse religioso. Si tratta di un'interpretazione che, pur conforme alla lettera della disposizione normativa, non appare fondata sul piano sistematico. L'ordinamento giuridico, infatti, appare caratterizzato da un *favor religionis*⁴⁸ o, se si vuole

blici di pianificazione, in *Giust. civ.*, 2015, p. 32; P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, cit., p. 57.

⁴⁷ Il fondamento legislativo del decreto interministeriale di cui nel testo sono i commi 8 e 9 dell'art. 41-quinquies della l. 1150/1942 come modificato dall'art. 17 della l. 765/1967.

⁴⁸ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 40: «Con l'espressione *favor religionis* si intende fare riferimento al fatto che il Costituente ha voluto riservare una peculiare attenzione al fatto religioso, sia esso considerato sotto il profilo individuale che sotto quello collettivo, sia esso visto nella sua dimensione positiva che in quella negativa».

richiamare la giurisprudenza costituzionale, dal principio di laicità il quale è da intendersi non come «indifferenza [...] dinanzi alle religioni, ma come garanzia [...] per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»⁴⁹. Di conseguenza, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, è compito degli enti territoriali «individuare aree idonee ad accogliere i fedeli» e, quindi, «il Comune non potrebbe sottrarsi dal dare ascolto alle eventuali richieste in questo senso che mirino a dare un contenuto sostanziale effettivo al diritto del libero esercizio del culto, garantito a livello costituzionale, [...] nella fase di pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio»⁵⁰. Rimane, peraltro, fermo il potere-dovere del Comune di valutare le richieste sulla base dell'entità della presenza sul territorio e della consistenza della confessione religiosa, nonché delle effettive esigenze di culto della popolazione⁵¹.

⁴⁹ Cfr. punto 4 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 12 aprile 1989, n. 203; più recentemente punto 2.1. dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 7 aprile 2017, n. 67.

⁵⁰ Cons. Stato, sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8298. Al riguardo vedi, esemplificamente, art. 5 della l. 121/1985 – recante *Ratifica ed esecuzione dell'accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modifiche al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede* – «l'autorità civile terrà conto delle esigenze delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali»; art. 16, comma 3, l. 516/1988, recante *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno*, il quale prevede che «l'autorità civile tiene conto delle esigenze religiose delle popolazioni fatte presenti dall'Unione per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto avventisti».

⁵¹ Cfr. A. ROCELLA, *L'edilizia di culto islamica: contro la tirannia della maggioranza*, in *Urb. app.*, 2014, p. 349: «Il Comune può anche ritenere immotivate le richieste in rapporto alla dimensione della presenza delle confessioni sul proprio territorio. Il Comune conserva quindi sempre uno spazio di valutazione circa l'effettiva esistenza del bisogno rappresentato dai soggetti richiedenti»; punto 4 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 24 marzo 2016, n. 63: «Ciò non vuole dire [...] che a tutte le confessioni religiose debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscono utilità limitate, quali le sovvenzioni o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territo-

4. *Il problema della compatibilità urbanistica delle attrezzature religiose*

Come posto in luce nel primo paragrafo, il piano urbanistico suddivide il territorio comunale in zone, con l'indicazione per ciascuna di esse della destinazione d'uso ammessa (c.d. zonizzazione funzionale).

Non è revocabile in dubbio che le attrezzature religiose siano localizzabili nelle zone per le quali il piano urbanistico prevede tale specifica destinazione d'uso.

Assai problematico, invece, è se esse siano o no insediabili in zone aventi una destinazione d'uso differente da quella in esame. Esemplicando: le attrezzature religiose sono insediabili nelle zone aventi una destinazione urbanistica residenziale o industriale o commerciale, ecc.?

Il tema è assai complesso perché si interseca – come un inestricabile nodo gordiano – con la *vexata quaestio* della disciplina urbanistica delle destinazioni d'uso o, se si preferisce, delle funzioni insediabili nelle zone in cui il piano comunale suddivide il territorio⁵².

In ogni caso la soluzione al problema non può essere univoca nel senso che pare necessario distinguere fra le differenti specie del *genus* 'attrezzature religiose'.

Con riferimento agli immobili destinati al pubblico culto, sembra difficile ritenere che siano localizzabili in zone nelle quali tale destinazione d'uso non sia specificamente individuata. Il loro insediamento è foriero di un (aumento di) carico urbanistico⁵³ che non era stato previsto in sede di pianificazione e che, di conseguenza, comporta l'alterazione di quell'equilibrio urbanistico di zona, assunto come ordinato e razionale

rio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione».

⁵² Per un'efficace ricostruzione cfr. S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, cit., p. 57 ss.

⁵³ Sulla nozione di carico urbanistico di elaborazione giurisprudenziale vedi Cass. Pen., sez. III, 12 marzo 2013, n. 11544.

dagli organi di governo dell'ente territoriale cui sono riservate, come evidenziato, le scelte pianificatorie⁵⁴.

Con riferimento agli immobili adibiti all'abitazione dei ministri di culto e del personale di servizio, non può essere negato che essi sono insediabili nelle zone destinate dal piano urbanistico ad insediamenti residenziali. La tesi contraria comporterebbe, infatti, una (ingiustificata e, quindi, illegittima) disparità di trattamento fra insediamenti residenziali *tout court* ed insediamenti residenziali per i ministri di culto ed il personale di servizio.

Con riferimento agli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro non aventi fini di lucro (ad es. gli oratori), pare potersi sostenere che essi sono localizzabili nelle zone in cui il piano urbanistico assente la localizzazione di immobili

⁵⁴ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1488: «L'inserimento di un'area in zona per la quale lo strumento urbanistico prevede la destinazione a "residenze", "attività terziarie o ricettive" ed altre consimili [...] non consente che nella zona possa essere realizzato un edificio di culto in quanto esso rientra tra le attrezzature "pubbliche" o "collettive" per la cui realizzazione devono essere riservate adeguate aree individuate in sede di formazione degli strumenti urbanistici generali»; Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2011, n. 683: «con il secondo motivo di diritto, viene sostenuta la legittimità, quand'anche si affermasse la principale funzione di dedizione al culto dell'immobile, del permesso di costruire in deroga rilasciato. Viene, infatti, affermato che, in quanto edificio destinato al culto e qualificabile come opera di urbanizzazione secondaria, questo sarebbe sempre ammissibile tramite lo strumento del permesso edilizio in deroga. La censura non può essere condivisa. [...] Le deroghe al piano regolatore comunale non possono essere di tale entità da elidere le esigenze di ordine urbanistico sottese al piano e, in particolare, non possano legittimare eccezioni alle destinazioni di zona, sulle quali si fonda la struttura concettuale stessa del piano regolatore generale nelle scelte fondanti sull'uso del territorio. Appare quindi corretto affermare che anche i permessi in deroga debbano osservare tali principi e sono quindi legittimi nella misura in cui si allineano alle destinazioni d'uso ammesse dal piano regolatore all'interno delle singole zone. Nel caso in esame, quindi, il permesso di costruire in deroga non poteva assolutamente costituire titolo abilitativo per una destinazione d'uso (Uie) non compresa in quelle indicate dalla normativa di piano nella zona produttiva di completamento – ZP3 ai sensi dell'art. 44 del r.u.e.»; T.A.R. Emilia Romagna, 26 novembre 2009, n. 792, il quale rileva l'incompatibilità fra la destinazione di un edificio a culto pubblico e la classificazione urbanistica della zona, in cui è incluso l'edificio, come «produttiva di completamento».

destinati a tali attività senza, quindi, che abbia rilevanza la circostanza che esse costituiscono esercizio del ministero pastorale. Esse, infatti, comportano il medesimo carico urbanistico di attività educative, sociali, ricreative e di ristoro svolte al di fuori del ministero pastorale⁵⁵.

5. *Conclusioni*

Nella ricostruzione della disciplina urbanistica delle attrezzature religiose sono emersi dubbi ermeneutici e perplessità di ordine costituzionale.

Al fine di risolverle appare alquanto opportuno e probabilmente necessaria l'approvazione di una legge quadro statale specie considerando che la libertà religiosa – prima libertà dei moderni⁵⁶ – è espressamente tutelata dalla Costituzione.

Si tratta, peraltro, di una tutela che non è assoluta, ma relativa, nel senso che è oggetto di ragionevole e proporzionato bilanciamento con le altre libertà e gli altri diritti aventi rilevanza costituzionale.

Ciò non sorprende se si considera che, come posto in luce da una dottrina di antica data, le limitazioni sono connaturate ed immanenti alla struttura di ogni diritto: «si può dire che l'idea di limite sia nata insieme [...] col diritto soggettivo poiché un diritto assolutamente illimitato non potrebbe neppure concepirsi [...]»⁵⁷ fermo restando, peraltro, che il limite «non può in nessun caso andar tant'oltre da distruggere o da snaturare il diritto [...] cui si riferisce»⁵⁸.

⁵⁵ Cfr. A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, cit., p. 67.

⁵⁶ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 67.

⁵⁷ S. PUGLIATTI, *Strumenti tecnico giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, in *La proprietà e il nuovo diritto*, Milano, 1954, p. 114.

⁵⁸ S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1906, pp. 500-501.

SERGIO MORO, La disciplina urbanistica degli edifici di culto (*rectius*: delle attrezzature religiose): profili problematici

Il contributo sviluppa la complessa questione della disciplina urbanistica delle c.d. attrezzature religiose nella prospettiva secondo cui l'apertura dei luoghi di culto è esercizio della libertà religiosa ed è, quindi, costituzionalmente tutelata.

La prima parte del lavoro si propone di individuare il (non univoco) significato della locuzione 'attrezzatura religiosa' emergente dalla normativa (di principio) statale e (di dettaglio) regionale.

La seconda ricostruisce organicamente la disciplina del potere della pubblica amministrazione di localizzare, in sede di piano urbanistico, le 'attrezzature religiose' e ne pone in luce le criticità sulla base della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa.

La terza contiene un approfondimento recante alcuni spunti per una possibile soluzione della *vexata quaestio* della compatibilità fra le attrezzature religiose e le differenti destinazioni d'uso previste dal piano urbanistico per ciascuno degli ambiti in cui suddivide il territorio comunale.

Alla luce dell'analisi svolta emergono dubbi ermeneutici e criticità di ordine sistematico la cui soluzione non può che essere rimessa ad una legge quadro statale che individui un ragionevole equilibrio e bilanciamento fra, da un lato, la libertà religiosa; dall'altro, le altre libertà e diritti costituzionalmente garantiti.

Parole chiave: libertà religiosa, attrezzature religiose, pianificazione urbanistica.

SERGIO MORO, Town planning law and religious buildings (specifically ‘religious facilities’): a discussion of problematic aspects

This paper considers the complex issue of the town planning rules applicable to ‘religious facilities’ starting from the consideration that the opening of places of worship constitutes an exercise of freedom of religion, and is hence protected under constitutional law.

The first part seeks to clarify the (not unequivocal) meaning of the term ‘religious facility’ [‘attrezzatura religiosa’] under (in general) state law as well as (in detail) regional law.

Part two then offers an overall presentation of the rules governing the power of the public administration to regulate the location of ‘religious facilities’ within the ambit of town planning procedures, focusing on critical aspects in the light of constitutional and administrative case law.

Part three sets out a detailed study offering a number of pointers towards a solution to the *vexata quaestio* of compatibility between religious facilities and the different types of intended usage provided for under town planning instruments for each of the zones into which the municipal territory is subdivided.

This analysis throws up various interpretative doubts and systemic critical issues, which can only be resolved by framework state legislation that strikes a reasonable balance between freedom of religion on the one hand and other rights and freedoms guaranteed under the Constitution on the other hand.

Key words: freedom of religion, religious facilities, town planning rules.

INDICE DEL FASCICOLO 1 2020

Miscellanea

Sergio Moro, La disciplina urbanistica degli edifici di culto
(*rectius*: delle attrezzature religiose): profili problematici..... 9

Ivano Pontoriero, L'uso delle opere di Sabino nella
giurisprudenza antoniniana 35

Domenico Verde, Il diritto penale dei pubblici concorsi tra
vecchie e nuove istanze di tutela..... 131

Fabio Ratto Trabucco, Sorella minore o 'minorata'? La
giurisdizione speciale militare fra antistoricità, auto-
conservazione ed incostituzionalità 153

Francesca Oliosi, Libertà religiosa, laicità e confessioni di
minoranza: il difficile bilanciamento tra pluralismo e
democrazia nell'ordinamento giuridico italiano 243

Giovanni Parise, Sul concetto canonico di *edificio-luogo sacro*
e la norma del can. 1222 §2 289

Maria Francesca Cavalcanti, Pluralismo giuridico e
giurisdizioni alternative: la giurisdizione islamica in Grecia
davanti alla Corte di Strasburgo..... 301

Salvatore Lo Monaco, Argomentazioni storiche e prospettive
liberali della cittadinanza europea 329

Marvin Messinetti, La cittadinanza italiana libica
nell'esperienza coloniale e postcoloniale italiana..... 351

Alvise Schiavon, C.I. 4.5.10: note a margine di un dibattito
giurisprudenziale classico nell'ottica giustiniana 373

Recensioni 397

ARCHIVIO GIURIDICO *Filippo Serafini*

Periodico Fondato nel 1868

Pubblicazione trimestrale

Caratteristica dell'*Archivio giuridico* è stata, sin dall'inizio, quella di essere visto in Italia e all'estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-bind peer review*.

I contributi pubblicati sono indicizzati nelle seguenti banche dati nazionali ed internazionali: Articoli italiani di periodici accademici (AIDA); Catalogo italiano dei Periodici (ACNP); DoGi Dottrina Giuridica; ESSPER Associazione periodici italiani di economia, scienze social e storia; Google Scholar; IBZ online International bibliography of periodical literature in the humanities and social sciences.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, estratto degli articoli in formato pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli 'estratti', a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: **info@muccheditore.it**.

Recensioni e segnalazioni bibliografiche: gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell'Archivio giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.