Diritto a disporre di edifici di culto

Prof.ssa Federica Botti

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Le norme di riferimento per l'apertura di un edificio di culto erano gli artt. 1 e 2 del Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289 (modificato) Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato.**
- **Il primo richiedeva l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori, il secondo prescriveva che le cerimonie religiose e gli atti di culto negli edifici aperti al culto fossero tenuti da un ministro di culto la cui nomina fosse stata approvata dal Ministro competente.**
- **La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme con la sentenza 24 novembre 1958 n. 59 in riferimento agli artt. 8 e 19 Cost.**

Diritto a disporre di edifici di culto

Dalla fine degli anni 50 e per tutta la metà degli anni 90 la Corte Costituzionale ha confermato i principi che fungono da cornice e limite per il legislatore regionale:

1. **Il diritto alla disponibilità di un luogo di culto per un gruppo religioso suppone il diritto alla libertà religiosa del gruppo e dei singoli appartenenti a esso.**

2. **il diritto alla disponibilità di un luogo di culto, in quanto espressione della libertà religiosa, non può essere sottoposto a restrizioni preventive in ragione di astratte e aprioristiche esigenze di ordine pubblico e pubblica sicurezza**

Diritto a disporre di edifici di culto

non sono legittime distinzioni irragionevoli tra confessione e confessione nell'accesso ad aree o a contributi economici perché tutte sono egualmente idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei propri aderenti e, più precisamente, non è legittimo utilizzare come criterio discriminante l'esistenza di un'intesa con lo Stato.

Diritto a disporre di edifici di culto

Il legislatore regionale non può:

a) discriminare tra confessione religiosa e confessione religiosa in base al parametro dell'intesa, e

b) prevedere discipline restrittive della libertà religiosa a ragione di una preventiva e aprioristica tutela di beni quali l'ordine pubblico e la sicurezza.

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Tra le leggi regionali che limitavano l'accesso alle aree e ai benefici alle confessioni con intesa la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29 (sentenzaa 195/93) e di quella della Regione Lombardia 9 maggio 1992 n. 20.**

Diritto a disporre di edifici di culto

- **“la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa (...). In questa prospettiva tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti.**

Così, la Corte cost. nella sent. n. 195 del 1993, che dichiara l’incostituzionalità dell’art. 1 della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29. Nello stesso senso Corte cost., sent. n. 346 del 2002, che dichiara l’incostituzionalità dell’art. 1 della legge della Regione Lombardia 9 maggio 1992, n. 20

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Perché le Regioni si occupano di edilizia di culto?**

La legge ‘quadro’ riservata allo Stato ex art. 117, terzo comma, Cost. (novellato nel 2001) non è mai stata emanata in materia e le leggi regionali regolano (e hanno sempre regolato anche antecedentemente alla novella) in toto le condizioni di accesso delle confessioni agli spazi e ai contributi economici.

Diritto a disporre di edifici di culto

Discipline regionali recenti che rinnegano i principi indicati dalla Corte:

Legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 così come novellata dalla legge sempre della Regione Lombardia n. 62 del 2015,

Legge Regione Veneto n. 12 del 2016 che ha novellato la legge regionale n. 11 del 2004

Legge Regione Liguria n. 23 del 2016 che ha novellato la legge regionale n. 4 del 1985 (Disciplina urbanistica dei servizi religiosi).

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Dichiarate parzialmente incostituzionali con sentenze:**

a) **del 24 marzo 2016, n. 63 che ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 così come novellata nel 2015 e**
b) **del 7 aprile 2017, n. 67 che ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge n. 11 del 2004 della Regione Veneto così come novellata dalla legge n. 12 del 2016**

Diritto a disporre di edifici di culto

- **‘leggi antimoschee’ prevedevano:**

a) due discipline differenziate per l’accesso alle aree edificabili e ai contributi economici per confessioni con intesa e confessioni senza intesa con percorsi aggravati e controlli penetranti - anche in relazione alla conformità dei principi confessionali alla Costituzione - riservati a queste ultime

b) la presenza di organi politici ad hoc adibiti a pronunciarsi sulla sussistenza dei requisiti previsti per le sole confessioni senza intesa

c) la predisposizione del “piano per i servizi religiosi”

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Le leggi “antimoschea” prevedevano:**

- **la necessità di acquisire pareri preventivi “di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell’ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica” in relazione.**

d) la facoltà, per i comuni, di indire referendum in relazione ai contenuti del piano, senza che siano indicati chiaramente gli aspetti e i quesiti sui quali potrebbe svolgersi il referendum

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Le leggi “antimoschea” prevedevano:**

- **e) la facoltà di inserire nelle convenzioni urbanistiche “l’impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto” (LR Veneto).**

Diritto a disporre di edifici di culto

- **La Corte costituzionale, su ricorso del Presidente del Consiglio, ha dichiarato l'incostituzionalità parziale di alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia così come novellata nel 2015 sia in relazione alla questione dell'utilizzo del parametro dell'intesa per differenziare i percorsi previsti per le diverse confessioni sia in relazione agli aspetti dei controlli preventivi e, più in generale, del progressivo arretramento dell'operatività del limite dell'ordine pubblico.**

Diritto a disporre di edifici di culto

Sul secondo punto, in particolare, si rileva che:

“tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco. Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto sono senz’altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni.

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro ratio e nel loro contenuto essenziale perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza. Sotto questo profilo, pertanto, le disposizioni censurate sono da ritenersi costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dai limiti delle competenze attribuite alla Regione".**

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Nelle sentenze precedenti, la dichiarazione di incostituzionalità della disciplina regionale era avvenuta direttamente in relazione agli artt.8 e 19 Cost. e nessun specifico rilievo era stato dato, pur nel diverso panorama normativo (l'art. 117 Cost. è stato novellato nel 2001), alla questione dei limiti della competenza della Regione in relazione alla disciplina della libertà religiosa**

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Nella sentenza 7 aprile 2017, n. 67 sulla legge della Regione Veneto nella quale non era in discussione la questione del diverso trattamento tra le confessioni la Corte ha aggiustato il tiro e ha precisato, nella motivazione, che lo Stato può regolare "bilateralmente, e dunque in modo differenziato, i rapporti con le singole confessioni religiose, come previsto dagli artt. 7 e 8 Cost., per il soddisfacimento di esigenze specifiche, ovvero per concedere particolari vantaggi o imporre particolari limitazioni, o ancora per dare rilevanza, nell'ordinamento dello Stato, a specifici atti propri della confessione religiosa.**

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Ciò che al legislatore (nazionale e regionale) non è consentito è "operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiamo regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese" (sentenza n. 52 del 2016)".**

Diritto a disporre di edifici di culto

Sulla questione specifica dell'utilizzo arbitrario della convenzione urbanistica per inserire obblighi o restrizioni che nulla hanno a che fare con aspetti urbanistici ma incidono su diritti fondamentali quali l'obbligo di utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nell'immobile, la Corte, in una sentenza di poco successiva alla prima, si mostra, di contro, molto decisa nel ricondurre la ratio dello strumento della convenzione a mere esigenze di tipo urbanistico. Essa, infatti, esclude la legittimità di previsioni che limitino arbitrariamente diritti fondamentali quali il diritto all'utilizzo della propria lingua "elemento di identità individuale e collettiva e veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana" Corte cost. sentenza 7 aprile 2017, n. 67

Diritto a disporre di edifici di culto

Leggi ‘antimoschee’ che, anche se aventi carattere generale, sono in realtà relative ai soli luoghi di culto islamici e incidono in misura determinante sul diritto dei musulmani alla disponibilità di un luogo di culto.

Tutte le leggi regionali ‘antimoschee’ prevedono un ampliamento importante della definizione di luogo di culto e quindi, dell’ambito oggettivo.

Diritto a disporre di edifici di culto

Gli strumenti normativi si aprono infatti con una ampia elencazione di ciò che deve intendersi per 'attrezzature di interesse comune per servizi religiosi'. L'elenco comprende, oltre agli immobili destinati al culto, "gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali"

Art. 71 1c bis della legge della Regione Lombardia, art. 2 c bis della legge della Regione Liguria e art. 31 bis della legge della Regione Veneto

Diritto a disporre di edifici di culto

La ratio della disposizione è chiara: il legislatore regionale, ben conscio della circostanza che la religione islamica sia del tutto priva di struttura organizzativa e di rappresentanza istituzionale e che i fedeli musulmani tendono a vivere la propria esperienza religiosa raggruppati in associazioni religiose o culturali, riconosciute o (molto spesso) non riconosciute, e a riunirsi a pregare in sale di preghiera formalmente adibite a sedi della rispettiva associazione religiosa o culturale, ha voluto ricomprendere nell'ambito della legge e, dunque, sottoporre, per il futuro, a tutte le misure restrittive ivi previste anche la realizzazione di sedi di associazioni religiose e centri culturali

Diritto a disporre di edifici di culto

- **In tal modo anche le sedi delle associazioni culturali o religiose potranno legittimamente essere realizzate solo in zone urbanistiche a ciò deputate e nel rispetto di tutti i controlli e restrizioni preventivi e successivi previsti dalle leggi regionali. A logico completamento di questa previsione la legge della Regione Lombardia ha inserito altresì l'obbligo di richiedere il permesso a costruire per i cambi di destinazione d'uso relativi ai 'luoghi di culto' (e solo a questi insieme ai centri sociali) anche se l'immobile esistente, del quale si intende chiedere il cambio di destinazione, non necessiti la realizzazione di alcuna opera edilizia (art. 52.3 bis della legge n. 12 del 2005 della Regione Lombardia così come novellata nel 2006).**

Diritto a disporre di edifici di culto

Anche in questo caso la ratio della disposizione è chiara: il legislatore regionale, ben conscio della prassi delle associazioni islamiche, riconosciute o non riconosciute, prive di adeguati spazi per il culto, di adibire di fatto a luogo di preghiera gli immobili, dei quali hanno la disponibilità, destinati a sede delle stesse e di chiedere solo successivamente il cambio di destinazione di uso a luogo di culto ha disposto che anche in assenza di interventi modificativi questi cambi siano condizionati al rilascio di un 'permesso a costruire' che consenta all'amministrazione un controllo preventivo sulla futura utilizzazione dell'immobile.

Diritto a disporre di edifici di culto

Il rilascio di permesso a costruire sarà sottoposto alla discrezionalità delle autorità comunali competenti che, si presume, non lo rilasceranno in tutti i casi in cui gli edifici non sorgano su aree "destinate ad attrezzature per interesse comune" (art. 72.4 bis legge della Regione Lombardia).

Su questo punto, però, la giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato è ricca e variegata

Diritto a disporre di edifici di culto

Leggi regionali antimoschee o anticulto (Lombardia, Liguria, Veneto)

- **Riproposizione del doppio binario: a) confessioni munite di intesa**

  b) confessioni senza intesa

(Corte costituzionale: artt. 8, 19 Cost.)

- **limiti della competenza della Regione in relazione alla disciplina della libertà religiosa**

(Corte costituzionale: art. 117 Cost.)

Diritto a disporre di edifici di culto

In tutte le leggi regionali 'antimoschee' è previsto un ampliamento della definizione di luogo di culto e quindi, dell'ambito oggettivo di operatività delle leggi stesse.

Nelle "attrezzature di interesse comune per servizi religiosi", e quindi ai fini della configurazione dei luoghi di culto, vengono ricompresi, oltre che gli immobili destinati al culto anche gli immobili destinati a sedi di associazioni, riconosciute o non, "le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali"

Diritto a disporre di edifici di culto

=> anche le sedi delle associazioni culturali o religiose potranno essere realizzate ex novo solo in zone urbanistiche a ciò deputate e nel rispetto di tutti i controlli e restrizioni preventivi e successivi previsti dalle leggi regionali

Diritto a disporre di edifici di culto

La Regione Lombardia richiede che i fabbricati che ospitano associazioni con finalità religiose, sale di preghiera ecc. che vogliano divenire "luogo di culto" debbano:

a) richiedere il cambio di destinazione d'uso

b) ottenere il permesso a costruire

(anche se non necessita la realizzazione di alcuna opera edilizia)

Diritto a disporre di edifici di culto

⇒anche in assenza di interventi modificativi, i cambi di destinazione d'uso sono condizionati al rilascio di un 'permesso a costruire' che consente all'amministrazione un controllo preventivo sulla futura utilizzazione dell'immobile

⇒**Le autorità comunali non lo rilasceranno in tutti i casi in cui gli edifici non sorgano su aree "destinate ad attrezzature per interesse comune" (luoghi di culto)**

Diritto a disporre di edifici di culto

Giurisprudenza amministrativa: TAR e Consiglio di Stato

- **Il rilascio del permesso a costruire è necessario solo nei casi di "incremento tendenzialmente permanente del carico urbanistico" o di "eccessivo affollamento che (...) integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità" (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 21 maggio 2012 n. 866)**

Il luogo di culto dal punto di vista amministrativo e ai fini del cambio di destinazione d'uso si configura quando sono presenti 3 criteri:

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Giurisprudenza amministrativa: TAR e Consiglio di Stato**

1. **destinazione stabile e non saltuaria dell'immobile a luogo di preghiera**

2. **l'apertura al pubblico di tutti i fedeli**

3. **Se non ricorrono questi 3 requisiti non siamo in presenza di un luogo di culto. => un fabbricato esistente può rimanere "sala di preghiera" laddove, in via giudiziale, dimostri di non possedere i 3 requisiti e pertanto non occorrerà il permesso a costruire ai fini del cambio di destinazione d'uso.**

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2016, n. 4188**

- **il presupposto del mutamento di destinazione giuridicamente rilevante è che l'uso diverso - attuato anche senza opere a ciò preordinate - comporti un maggiore carico urbanistico effettivamente incidente sul tessuto urbano e, quindi, un aggravio dei servizi.**

Diritto a disporre di edifici di culto

Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2016, n. 4188

“L’aggravio di servizi - quali, ad esempio: il pregiudizio alla viabilità ed al traffico ordinario nella zona; il maggior numero di parcheggi nelle aree antistanti o prossime l’immobile rispetto a quello programmato e realizzato; l’incremento quantitativo e qualitativo dello smaltimento dei rifiuti conseguenti alla nuova attività ivi intrapresa - è l’ubi consistam del mutamento di destinazione che giustifica la repressione dell’alterazione del territorio in conseguenza dell’incremento del carico urbanistico come originariamente divisato nella pianificazione del tessuto urbano dall’amministrazione locale”

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Per consentire la sussistenza delle c.d. sale di preghiera già esistenti occorre che esse non si configurino come luoghi di culto**
- **Ma se una sala di preghiera già esistente, vuole chiedere il cambio di destinazione d'uso per divenire luogo di culto, occorre l'autorizzazione a costruire**
- **Se però non sussistono i tre criteri, il Consiglio di Stato e i TAR Lombardia/Veneto non prevedono la necessità dell'autorizzazione a costruire => possono bypassare comunque questo obbligo ? Ma dal momento che i 3 requisiti configurano un luogo di culto, come si può diventarlo se non se ne è, dichiaratamente, in possesso?**
- **TAR Lazio destinazione sala preghiera Roma Centocelle**

Diritto a disporre di edifici di culto

Un caso concreto

Sentenza TAR LAZIO n. 01323/2017

Centro Islamico Culturale Bangladesh Italia Onlus presenta una denuncia di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, per richiedere il cambio di destinazione d'uso in sanatoria da commerciale a luogo di preghiera

Gli è stato opposto che la richiesta contrastava con quanto previsto dal piano regolatore

Diritto a disporre di edifici di culto

Enti religiosi istituzionalmente competenti abilitati a stipulare intese con il Comune, per ricevere quote di contributi di urbanizzazione per chiese ed altri edifici per servizi religiosi

Principi generali desumibili dal complesso delle fonti giuridiche e della giurisprudenza

Diritto a disporre di edifici di culto

- **Gli enti in parola possono appartenere a qualunque religione o culto (artt. 8 e 19 Cost.) (sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 27 aprile 1993, la quale ha pure chiarito che ai fini della possibilità di fruizione dei contributi in oggetto è irrilevante la sussistenza o meno di un'intesa ex art. 8 Cost., per la regolazione dei rapporti tra la confessione interessata e lo Stato)**

=> ogni confessione può fruire dei contributi, anche senza una apposita previsione di legge riferita allo specifico culto. Al momento sussistono intatti previsioni espresse, sulla fruizione dei contributi in questione, solo per la confessione cattolica, ex art. 53, L. 222/1985, e per quella ebraica, ex. art. 28, L. 10111989

Requisiti degli enti per negoziare con il Comune per ricevere il contributo per la costruzione o il ripristino degli edifici di culto e delle relative pertinenze

1. **personalità giuridica riconosciuta**
2. **iscrizione nel registro delle persone giuridiche**

- **garanzia della compatibilità all'ordinamento giuridico statuale degli enti in questione.**
- **Elementi di certezza, stabilità e trasparenza necessari a consentire l'attività di negoziazione con le autorità comunali. Una volta intervenuto il riconoscimento della personalità giuridica, si può prescindere dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche solo nei casi specifici, ed entro i termini perentori, espressamente previsti da norme di legge (art. 6, L. 222/85, sugli enti cattolici; leggi di intesa con culti acattolici: art. 26, L. 516/88; art. 18, L. 517/88; art. 24, L. 101189; art. 13, L. 116/95; art. 24, L. 520/95).**

Requisiti degli enti per negoziare con il Comune per ricevere il contributo per la costruzione o il ripristino degli edifici di culto e delle relative pertinenze

3. Gli enti in questione devono avere un fine di religione o di culto, da solo o congiunto ad altri fini.

Il fine di religione o di culto, qualora non risultasse esplicito negli atti di riconoscimento, è ravvisabile qualora le attività cui l'ente risulta ufficialmente preposto corrispondano, in tutto o in parte, all'esercizio del culto e dei riti, all'assistenza spirituale dei credenti, alla formazione dei ministri di culto, alle attività missionarie e di diffusione della fede, ed all'educazione religiosa

art. 16, L. 225/85, per gli enti cattolici, e nelle leggi di intesa con culti acattolici: art. 22, L. 516/88; art. 15, L. 517/88; art. 26, L. 101/89; art. li, L. 116/95; art. 22, L. 520/95

L'irrilevanza del fatto che gli enti abbiano anche altri fini, pure di natura commerciale, risulta confermata dalla sentenza della Cassazione penale, sez. II, n. 5838 del 9 febbraio 1995

Requisiti degli enti per negoziare con il Comune per ricevere il contributo per la costruzione o il ripristino degli edifici di culto e delle relative pertinenze

- **Gli enti in questione devono risultare rappresentativi di una comunità locale di credenti.**

⇒ **ruolo istituzionale dei Comuni che, anche nell'erogazione dei contributi sono chiamati a curare gli interessi della propria comunità locale (art. 3, comma 2, D.Lgs. 267/2000).**

⇒ **Appare necessario ritenere che ai fini della possibilità di ricevere i contributi gli enti religiosi interessati, ovvero le relative confessioni, devono avere un minimo nucleo di fedeli, tra la popolazione residente nel Comune. (Corte costituzionale nella sentenza n. 195 del 27 aprile 1993: per usufruire del contributo pubblico, è legittimo il riferimento all'entità della presenza nel territorio, in quanto questo criterio *"si limita a condizionare e a proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato* ".**

Requisiti degli enti per negoziare con il Comune per ricevere il contributo per la costruzione o il ripristino degli edifici di culto e delle relative pertinenze

- **Gli enti in questione devono risultare rappresentativi di una comunità locale di credenti.**

Al momento la più esatta definizione del requisito e delle relative modalità di accertamento, così come il criterio di riparto dei contributi tra le diverse confessioni, appaiono competere all'autonomia regolamentare comunale (art. 12, L. 241/1990), ponendo la dovuta attenzione a non porre limiti e condizioni confliggenti con il principio di libertà religiosa (art. 19, Cost.) e con le regole sul trattamento dei dati sensibili (L. 675/1996).

Consorzio Interuniversitario Siti (COIS)

Prodotti per la didattica innovativa

Redazione Prof.ssa Federica Botti

Copyright 2017

.