



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. II

(ESTRATTO)

GIANMARIA ALESSANDRO RUSCITTI

**LIBERTÀ RELIGIOSA E GOVERNO DEL TERRITORIO:
LE LINEE GUIDA DELLA CONSULTA NELLA SENTENZA 254/2019**

26 MAGGIO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Gianmaria Alessandro Ruscitti
Libertà religiosa e governo del territorio:
le linee guida della Consulta nella [sentenza 254/2019](#)*

ABSTRACT: *The article analyzes [sentence no. 254/2019](#) of the Constitutional Court, underlining how in solving an urban planning problem, the Court takes the opportunity to reaffirm some fundamental points in the matter of constitutionally guaranteed freedom of religion.*

SOMMARIO: 1. Il fatto – 2. Il precedente – 3. La questione sollevata dal TAR Lombardia – 4. La motivazione della Corte costituzionale – 5. La pianificazione urbanistica nel ragionamento della Consulta – 6. Il rispetto dell'art. 97 Cost. – 7. La riaffermazione della laicità positiva da parte della Corte costituzionale.

1. Il fatto.

La complessa situazione della regolamentazione urbana del fenomeno religioso trova un importante arresto nella recente pronuncia della Corte costituzionale, che nuovamente¹ è stata chiamata a giudicare sulle disposizioni della legge regione Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 (Legge per il governo del territorio), in relazione, in particolare, al diritto di professare liberamente la propria fede religiosa di cui all'art. 19 Cost.

Tale questione traeva origine da un giudizio incardinato dinnanzi al Tribunale Regionale per la Lombardia e avviato dall'Associazione Culturale "Madni", i cui rappresentanti richiedevano all'Amministrazione locale il permesso edilizio per la conversione urbanistica di un immobile al fine di poterlo adibire a luogo di culto.

Nel corso del relativo procedimento amministrativo, invero, il Comune provvedeva ad annullare d'ufficio il permesso edilizio precedentemente concesso all'Associazione Culturale sulla base della necessità di implementare preventivamente, in ossequio alle previsioni della legge lombarda 12/2005, il Piano delle Attrezzature Religiose, di cui il Comune stesso non era ancora dotato e ritenuto imprescindibile per consentire l'autorizzazione all'apertura di un nuovo luogo di culto.

Il TAR, con sentenza non definitiva del 3 agosto 2018, ritenendo non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 72² commi 2 e 5 della legge regionale 12/2005, sollevava questione di legittimità costituzionale dinnanzi alla Consulta.

* *Contributo scientifico sottoposti a referaggio.*

¹ Si richiama la [sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016](#).

² Si riporta di seguito la formulazione dell'art. 72 della legge regionale n. 12/2005, inserendo fra parentesi quadre le parti del testo dichiarate incostituzionali sia nella [pronuncia Corte cost. n. 63/2016](#) (comma 7, lett. e) e primo periodo del comma 4), sia dalla [pronuncia n. 254/2019](#) (comma 2 integralmente e comma 5 limitatamente al secondo periodo):

"1. *Le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70.*

2. *[L'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70.]*

3. *Il piano di cui al comma 1 è sottoposto alla medesima procedura di approvazione dei piani componenti il PGT di cui all'articolo 13.*

4. *[Nel corso del procedimento per la predisposizione del piano di cui al comma 1 vengono acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali.] Resta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale.*

5. *I comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi". [Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT].*

6. (Omissis)

7. *Il piano delle attrezzature religiose deve prevedere tra l'altro:*

In particolare, in tale sentenza, il TAR dubitava della legittimità dell'impugnata previsione qualificandola come un tentativo di regolamentazione pubblica "totale e completa" della realizzazione di attrezzature religiose e, quindi, dell'apertura di nuovi luoghi di culto.

2. *Il precedente.*

Il Tribunale Amministrativo della Lombardia traeva le fila del suo iniziale ragionamento partendo da quanto già stabilito dalla Corte costituzionale, in merito alla stessa Legge, nella [sentenza n. 63/2016](#).

Questa precedente pronuncia, invero, assume una non indifferente rilevanza, specie se raffrontata con l'arresto in esame, soprattutto alla luce delle differenti impostazioni che la Corte ha seguito per la risoluzione delle due questioni che, benché afferenti ad articoli diversi, hanno preso in esame la medesima materia.

Di conseguenza, vi sono alcuni punti preminenti della [sentenza 63/2016](#), che devono essere considerati per meglio comprendere le criticità della [sentenza n. 254/2019](#).

La Corte costituzionale, nella [pronuncia n. 63 del 2016](#)³, giudicando sull'illegittimità dell'art. 72, commi 4 e 7, lett. e)⁴, della citata legge, ha attentamente valutato il bilanciamento fra la libertà di culto e la necessità di garantire la sicurezza della collettività, specie ove gli appartenenti ad una confessione "si organizzino in modo incompatibile con l'ordinamento giuridico italiano". La Corte, nel ritenere dunque legittimo il perseguimento di interessi relativi all'ordine pubblico, consentendone la valutazione fin dalla fase programmatica – e quindi, di pianificazione –, ha effettuato un radicale distinguo sulla base della previsione dell'art. 117, comma 2, lett. h), fra le competenze spettanti allo Stato e alle Regioni in materia di sicurezza e pianificazione urbanistica.

In merito, perciò, all'obbligo di installazione di mezzi di videosorveglianza all'interno degli edifici di culto, la Corte ne ha ritenuto l'illegittimità non sulla base di una compressione della libertà religiosa, ma sulla violazione della ripartizione delle competenze con conseguente superamento dei limiti delle proprie attribuzioni da parte della Regione Lombardia.

Accertata, come sopra affermato, la sola competenza regionale alla regolazione dell'edilizia di culto, la Corte nel 2016 già evocava l'illegittimità di norme che impedissero un uguale accesso al riparto degli spazi da dedicare alla preghiera, considerata la specificità del territorio e delle esigenze

a) *la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti;*

b) *la presenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti;*

c) *distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose. Le distanze minime sono definite con deliberazione della Giunta regionale;*

d) *uno spazio da destinare a parcheggio pubblico in misura non inferiore al 200 per cento della superficie lorda di pavimento dell'edificio da destinare a luogo di culto. Il piano dei servizi può prevedere in aggiunta un minimo di posteggi determinati su coefficienti di superficie convenzionali;*

e) *[la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine;]*

f) *la realizzazione di adeguati servizi igienici, nonché l'accessibilità alle strutture anche da parte di disabili;*

g) *la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR.*

8. (Omissis)."

³ Si vedano al riguardo M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni* in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 3 maggio 2016; G. MONACO, *Confessioni religiose, uguaglianza e governo del territorio (breve osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, [ivi](#), 2016 (7): 1-8; I. ALESSO, *Esercizio del Culto: quando la legge sul governo del territorio è incostituzionale*, in [LeggiOggi.it](#), 18 maggio 2016; L. MUZI, *Democrazia diretta e pianificazione urbanistica*, in [Labsus](#), 25 agosto 2016.

⁴ V. la nota 2.

spirituali della popolazione, e ribadendo l'atteggiamento propositivo indicato nella Carta costituzionale verso il fenomeno religioso.

Pare opportuno ricordare come, fin da tempo risalente, la Consulta ha sempre considerato il principio di laicità separato dall'idea di indifferenza di fronte alla componente spirituale della popolazione, così da qualificare lo Stato come tutore del pluralismo confessionale (e culturale) e garante della salvaguardia della libertà di religione.

Sicché la costruzione di un sistema normativo differenziato volto a limitare irragionevolmente una singola confessione, o a costruire ostacoli specifici che mirino a comprimere l'accesso al culto, non può trovare legittimazione alcuna nella nostra Costituzione⁵.

Già il richiamato precedente dava alcune rilevanti indicazioni in merito alle limitazioni di natura urbanistica e pianificatoria, su cui la [sentenza 254/2019](#) sviluppa il proprio ragionamento.

Invero, benché le questioni siano state liquidate come inammissibili nel precedente giudizio, la Corte, già nel 2016, esaminando in modo molto sintetico l'eventuale possibilità che le norme di pianificazione urbanistica venissero utilizzate al fine di ostacolare o penalizzare l'insediamento di talune attrezzature religiose, aveva chiaramente affermato la necessità di esperire gli strumenti giudiziari tipici, capaci di superare eventuali abusi del potere amministrativo.

Del resto, già da tempo risalente⁶ la Consulta aveva affermato la competenza degli enti locali e delle regioni di regolamentare a livello urbanistico i luoghi di culto, trovandosi la specifica giustificazione di tale potere nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitati, essendo ascrivibile nel novero generale dei servizi di interesse pubblico anche i servizi religiosi e le relative attrezzature⁷.

3. La questione sollevata dal TAR Lombardia.

Nella sentenza di rimessione del 2018⁸, il TAR Lombardia considerava, invece, la disciplina prevista dall'art. 72, commi 1 e 2, come potenzialmente lesiva dei principi costituzionali in materia di rispetto del sentimento religioso. Nell'interpretazione del Tribunale Amministrativo, tale norma non prevedrebbe alcuna differenziazione fra le varie tipologie di attrezzatura religiosa, prescindendo in modo assoluto dalle loro caratteristiche ed imponendo una regolamentazione globale, anche in relazione a strutture di minimo o nessun impatto urbanistico sul territorio.

Già alla luce di quanto precedentemente espresso nella sentenza del 2016, il dubbio mosso dal TAR non sembra trovare agevolmente un reale riscontro a livello costituzionale, ben potendo apparire come le *esigenze locali*, in relazione per l'appunto alla realizzazione di nuove strutture di interesse pubblico, possano e debbano essere valutate a livello comunale, da cui la ragionevolezza della previsione di adozione di un piano di governo del territorio.

Secondo il rimettente, tuttavia, l'impossibilità di aprire un nuovo luogo di culto in assenza di uno specifico piano per le attrezzature religiose (PAR), comporterebbe una compressione intollerabile del diritto di cui all'art. 19 Cost., cosicché il potere di programmazione spettante al Comune verrebbe a tradursi come una sorta di autorizzazione governativa all'apertura di luoghi di culto, la cui legittimità è certamente esclusa nel nostro ordinamento.

Di converso, la Regione Lombardia, riportandosi nella sua difesa alla citata [sentenza della Corte del 2016](#), escludeva ogni compressione della libertà di culto nella legge impugnata, e affermava l'insussistenza di alcuna discrezionalità volitiva concessa agli enti locali dalla regione sull'apertura o meno di nuove attrezzature religiose, sottolineando la strutturazione quale percorso condiviso fra la comunità globalmente rappresentata dall'Amministrazione nella redazione del PAR e la

⁵ S. SCETTINO, *Libertà religiosa ed edilizia di culto tra interessi costituzionali e (possibili) limiti immanenti al suo esercizio*, in [Dirittifondamentali.it](#), 30 maggio 2018.

⁶ Cfr. Corte costituzionale [sentt. n. 195/1993](#) e [n. 346/2002](#).

⁷ N. PIGNATELLI, *Edifici di culto tra libertà religiosa e controllo del territorio*, in [laCostituzione.info](#), 13 giugno 2017.

⁸ Sentenza non definitiva TAR Lombardia del 3 agosto 2018, iscritta al reg. ord. n. 159 del 2018.

rappresentanza della singola confessione interessata ad installare l'attrezzatura nel territorio. Eventuali abusi commessi da parte degli organi preposti durante il procedimento di valutazione dell'istanza per l'apertura di un nuovo luogo di culto, invero, lungi dal compromettere la legittimità costituzionale della previsione impugnata, consentirebbero alla parte ritenutasi lesa di ricorrere alla giustizia amministrativa per il superamento della volontà o dell'omissione lamentata come illegittima.

A tale prima prospettazione, la Corte riunisce un'ulteriore questione di legittimità, sollevata sempre dal TAR Lombardia con sentenza dell'8 ottobre 2018, in relazione all'art. 72 comma 5 della legge n. 12 del 2005. In tale giudizio, in modo non dissimile al precedente, l'Associazione "Comunità Islamica Ticinese" lamentava il rifiuto da parte del Comune di Sesto Calende di individuare un luogo di culto per i fedeli musulmani nel nascente piano di governo del territorio (PGT), rilevando, altresì, l'illegittimità della motivazione laddove una delle ragioni del rifiuto traeva origine dall'asserita mancanza, secondo l'Amministrazione resistente, dei requisiti minimi in capo all'associazione per essere qualificata quale ente di confessione religiosa a norma della legge 24 giugno 1929 n. 54.

Il TAR riteneva, nella sua sentenza, di dubitare della legittimità della norma impugnata nella parte in cui non limitava la discrezionalità del Comune nel decidere il "quando" ed il "modo" di rispondere alle richieste di individuazione di aree da destinare al culto, lasciando così un vuoto capace di generare una compressione indebita nella libertà religiosa⁹. Secondo il TAR, invero, allo scadere del termine stabilito per l'adozione del PAR, la necessità prevista dalla legge di aggiornare integralmente il PGT renderebbe la posizione dell'Associazione ricorrente "senza tutela".

Parrebbe dunque, benché non esplicitato, che il TAR intenda sottolineare come la connessione fra i due piani, seppur in una logica tra generale e speciale, potrebbe consentire all'amministrazione di mantenere un'inerzia (omissiva) non superabile dalla giurisdizione amministrativa, laddove la non esecuzione di un atto imporrebbe comunque l'adozione di un altro atto generale, diverso e discrezionale.

La questione, dunque, pare porsi ben più sotto l'ottica del corretto funzionamento della macchina amministrativa e del principio di imparzialità *ex art. 97 Cost.* che sotto il rispetto della libertà religiosa.

L'assenza di alcuna previsione sanzionatoria in capo all'Amministrazione inadempiente e la carenza di un termine tassativo per l'adozione di un provvedimento motivato, convergono, secondo il Tribunale rimettente, a rendere irragionevole la previsione impugnata.

La difesa della Regione Lombardia, traendo le fila da quanto già espresso in relazione alla sentenza non definitiva n. 159/2018 sopra richiamata, va a riaffermare la possibilità per l'Associazione islamica di sottoporre la richiesta di assegnazione di uno spazio per un luogo di culto anche nella fase di elaborazione e modifica del piano di governo del territorio; in conseguenza, l'esame di tale istanza non potrebbe in nessun modo essere omessa dall'Amministrazione competente potendosi, in ogni caso, impugnare il relativo provvedimento di diniego, o l'eventuale colpevole inerzia, dinnanzi alla giustizia amministrativa.

Sinteticamente, l'adozione di piani specifici, lungi dal limitare l'autonomia comunale e la libertà di culto, provvederebbe alla tutela degli interessi e delle esigenze diffuse nella comunità, in un corretto bilanciamento di tutte le componenti concorrenti alla gestione del territorio.

Nella sua memoria, l'Associazione Islamica Ticinese sottolineava l'abuso di tale strumento da parte degli organi amministrativi locali anche a fini elettorali, e censurava, in linea con l'ordinanza del TAR, la mancanza di ragionevolezza derivante dall'eccessiva discrezionalità dell'adozione dei piani, specie se considerati sotto un profilo squisitamente temporale.

A tal fine, il potere di programmazione territoriale, così come declinato dall'art. 72, comma 5, della l. reg. 12/2005, verrebbe a tradursi come una prevaricazione rispetto ai principi costituzionali sulla libertà di esercizio del culto, ostacolando di fatto l'insediamento delle attrezzature religiose.

⁹ F. DONEGANI, *Luoghi di culto in Lombardia: il nuovo intervento della Corte costituzionale*, in *Articoli ed Approfondimenti di diritto amministrativo*, 28 dicembre 2019.

4. *La motivazione della Corte costituzionale.*

Sulla base di tali premesse, e riuniti i due giudizi, la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 72, commi 2 e 5, secondo periodo, della l. reg. Lombardia 12/2005, ha svolto il seguente ragionamento.

In primo luogo, nel definire il *petitum*, la Consulta ha inteso esaminare la questione, sollevata in merito al secondo comma dell'art. 72, riferendosi alla generalità dei luoghi di culto, e non in esclusiva relazione alle attrezzature religiose prive di un concreto impatto urbanistico, e questo sul ragionamento che la censurata disposizione deve essere confrontata con il globale principio della libertà di culto.

Le norme costituzionali di riferimento vengono individuate, in sintesi, negli artt. 2, 3, comma 1, e 19 Cost.

Al fine di individuarne correttamente la portata, la Corte, richiamandosi anche a giurisprudenza precedente (cfr. sentt. [n. 334/1996](#), [n. 195/1993](#) e [n. 203/1989](#))¹⁰, ha con forza riaffermato il carattere di primarietà della tutela del fenomeno religioso, che deve essere assicurato in modo eguale a tutte le differenti confessioni che operano nel territorio dello Stato, a prescindere dall'esistenza di accordi o intese e per il fine universale di garantire il pluralismo e la libertà di tutti.

A livello più squisitamente pratico, tale libertà si manifesta nel diritto di disporre di spazi, conformi alle necessità concrete delle singole confessioni, per la professione della propria fede.

In conseguenza del principio riconosciuto di laicità positiva in capo allo Stato e alle singole amministrazioni che regolano e gestiscono il territorio, appare sicuramente irragionevole l'apposizione di ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto, sia in relazione a luoghi privati, sia attraverso la negazione di spazi pubblici o, come nei casi in esame, la negazione alla ripartizione degli spazi all'interno dei piani programmatici¹¹.

La regolamentazione e le scelte che siano volte a distribuire, in un ambito di risorse limitate, gli spazi urbanistici per il culto, sono sottoposte, secondo la Consulta, alla necessaria valutazione di tutti i pertinenti interessi pubblici, che non possono prescindere dalla concreta presenza della confessione sul territorio e alla specifica incidenza sociale nella comunità di riferimento.

Appare pacifico, del resto, e non sembra opportuno dilungarsi al riguardo, che i luoghi di culto, sia per specifica previsione legislativa statale e regionale (ove presente), sia per uniforme interpretazione giurisprudenziale, siano pacificamente ascrivibili al novero generale delle attrezzature di interesse pubblico.

Dunque, la Corte costituzionale pone due affermazioni, alla luce delle quali valutare la disciplina impugnata: da un lato, riconosce alla regione Lombardia il diritto di regolare i diversi interessi che insistono sul proprio territorio, rientrando l'edilizia di culto nella più generale materia urbanistica, e ponendosi le imposizioni e condizioni relative all'interno del potere di governo del territorio; dall'altro lato, la Corte esclude la legittimità di normative volte a comprimere, per tal solo scopo, il diritto di culto di una singola o della generalità delle confessioni religiose¹².

La Consulta stabilisce, nello specifico, che "la previsione di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose non è di per sé illegittima alla duplice condizione che essa persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico e che tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l'apertura di luoghi di culto destinati alle diverse confessioni".

¹⁰ G.P. PAROLIN, *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2, 2003, 351-353.

¹¹ M. M. PORCELLUZZI, *In difesa della libertà religiosa: la Corte costituzionale e la legge lombarda sull'edilizia di culto*, in *Diritti Comparati*, 19 dicembre 2019

¹² F. OLIOSE, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 29 del 2017.

Ponendo tale principio in relazione alla norma impugnata di cui all'art. 72, comma 2, della legge reg. della Lombardia n. 12 del 2005, la Corte asserisce che “essa subordina l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del PAR (...) rilevando che tale soluzione legislativa non consente un equilibrato ed armonico sviluppo del territorio finendo per ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto”.

La motivazione, al riguardo, viene delineata dalla Consulta sulla base della mancata distinzione delle attrezzature religiose, che, nelle parole della Corte, dovrebbe essere effettuata in base al carattere pubblico o privato delle stesse, alla loro dimensione, alla specifica funzione, alla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque in generale dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile o potenzialmente irrilevante.

La sottoposizione al PAR di un'attrezzatura priva di rilevanza urbanistica, come esemplificativamente una sala di preghiera privata, si pone come un ostacolo “obiettivo” all'insediamento di nuove strutture religiose.

La Corte, infine, sottolinea come la subordinazione delle sole attrezzature religiose ad un obbligo di specifica e preventiva pianificazione dimostri l'apparenza della finalità di tipo urbanistico edilizio e manifesti, invece, una forma di controllo del fenomeno religioso.

In conseguenza, tale norma è stata giudicata illegittima, risolvendosi nella violazione degli artt. 2, 3, comma 1, e 19 Cost.

5. La pianificazione urbanistica nel ragionamento della Consulta.

Il ragionamento fin qui svolto dalla Corte non sembra completamente privo di censure, apparendo criticabili alcuni passaggi sviluppati dalla Consulta a sostegno della tesi dell'illegittimità costituzionale.

Invero, appare individuabile una possibile discrasia fra il presupposto del ragionamento e la conclusione che ne è stata tratta. La Corte da un lato censura la generalizzazione delle attrezzature religiose e la loro indiscriminata sottoposizione ad un piano specifico, ma dall'altro afferma la natura propria del PAR quale strumento per la valutazione in concreto degli interessi del territorio. Non sembra dunque completamente lineare affermare che le attrezzature religiose di minimo o nessun impatto debbano essere escluse dallo strumento pianificatorio laddove è proprio quest'ultimo a consentire di qualificare, in relazione alle specificità territoriali e comunitarie, la rilevanza e l'impatto del singolo luogo di culto, che ben deve essere differenziato sulla base di una molteplicità di fattori non precedentemente individuabili, propri della singolarità di ogni territorio.

La rilevanza urbanistica, invero, non può essere valutata se non in concreto, apparendo ben più irragionevole un'eventuale esclusione di determinati luoghi di culto dall'obbligo di pianificazione specifica e la sottoposizione di altri a tale obbligo, sulla sola base di elementi predeterminati come quelli indicati dalla Corte come, ad esempio, la capienza della sala, l'uso pubblico o privato, o un ancor più aspecifico criterio dimensionale della struttura.

Ciò posto, pare ben più ragionevole che tali elementi siano valutati di volta in volta, per qualsiasi attrezzatura religiosa, nello specifico contesto sociale e urbanistico-territoriale in cui sono inseriti, consentendo una corretta esplicazione del potere di governo del territorio in conformità alle esigenze della popolazione.

La Corte, al riguardo, avrebbe potuto meglio approfondire la delicata questione della natura stessa delle attrezzature religiose, differenziandole eventualmente in relazione all'interesse generale o individuale che vanno di volta in volta a perseguire. Del tutto evidente, invero, che la pianificazione assume un ruolo centrale laddove l'attrezzatura va ad avere una funzione generale connessa al culto che rappresenta, divenendo luogo di aggregazione, a necessaria valenza pubblica, e imprescindibile per il soddisfacimento di quell'elemento sociale del culto (comune, fra l'altro, a tutte le principali religioni). Di converso, quando l'attrezzatura religiosa viene ad avere un carattere più intimo, privo di una funzione generale, ma ponendosi a soddisfazione del solo interesse individuale di spiritualità,

ben può apparire discriminatoria una sua generale sottoposizione a strumenti complessi di pianificazione.

Tuttavia, in mancanza di tale necessaria qualificazione, il generale richiamo effettuato in sentenza dalla Consulta riguardo la necessità di distinzione fra le differenti attrezzature non può che sembrare, per lo meno, incompleto, generando nuove possibili incertezze nel rapporto fra pianificazione urbanistica e libertà di culto.

Parimenti, non appare completamente convincente il differente trattamento che la Corte riporta come base di irragionevolezza fra l'obbligo di specifica pianificazione delle attrezzature religiose e la sola sottoposizione al piano generale degli impianti per tutte le altre opere di interesse pubblico o comunque a servizio degli insediamenti abitativi (quali scuole, ospedali, palestre, centri culturali etc.).

Non sembra, dunque, potersi classificare così facilmente come discriminatoria la scelta del Legislatore regionale di prevedere, all'interno del Piano Generale del Territorio, l'adozione di un piano specifico per talune attrezzature che manifestino una particolare rilevanza nel tessuto sociale e locale, specie considerando l'alto impatto che l'apertura di nuovi luoghi di culto va a generare all'interno della comunità di riferimento, la cui partecipazione al processo amministrativo di organizzazione urbanistica ben potrebbe rappresentare lo strumento corretto di deflazione di eventuali tensioni sociali¹³.

Più condivisibile appare il ragionamento sviluppato dalla Corte in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5 l. reg. della Lombardia n. 12 del 2005. La norma impugnata, nello stabilire la congiunta approvazione del PAR unitamente al PGT (o ad una variante generale dello stesso), nel caso in cui i diciotto mesi di disciplina introduttiva siano infruttuosamente trascorsi dall'entrata in vigore del testo legislativo n. 2 del 2005, si pone come "ingiustificata ed irragionevole" per due differenti ordini di ragioni. In primo luogo, essa viene considerata come un ostacolo alla doverosa e legittima programmazione delle attrezzature religiose da parte dei comuni, ritenendo che l'adozione del piano generale PGT sia qualificabile come interamente discrezionale, sia in relazione alla possibilità di avviare il procedimento, sia in relazione al termine dello stesso; in secondo luogo, nessuna rispondenza ad un reale interesse di governo del territorio può essere individuata nella necessità di rivalutare l'insediamento di luoghi di culto attraverso la revisione dell'intero piano generale, laddove sarebbe possibile una semplice variante parziale. Entrambe le ragioni hanno come diretta conseguenza la lesione del diritto costituzionalmente tutelato di libertà di culto, cui va garantita una speciale considerazione a norma dell'art. 19 Cost.

Viene, dunque, ad essere primariamente rilevante nel caso in esame l'assenza di una ragionevole giustificazione in relazione al perseguimento delle finalità urbanistiche, proprie del PAR, per consentire la compressione della libertà di culto.

Il bilanciamento fra libera manifestazione del fenomeno religioso e il potere di governo del territorio è sempre rimesso al generale criterio della ragionevolezza, che viene a mancare laddove la scelta del legislatore regionale lombardo si concreta in una limitazione non necessaria dell'apertura di nuove attrezzature religiose, senza che rilevi un preciso interesse urbanistico.

L'art. 19 Cost., nell'interpretazione data dalla Corte costituzionale, presuppone non solo un limite negativo, laddove impedisce l'imposizione di vincoli impropri all'esercizio del culto, ma assurge anche a dovere positivo, plasmando il concetto di pianificazione urbanistica e imponendo, all'interno della stessa, la necessaria previsione di adeguati spazi per tutte le diverse confessioni.

Il governo del territorio, dunque, non può essere considerato come un potere isolato, ma deve nella sua esplicazione tenere conto di tutti i valori costituzionalmente protetti che con esso entrano in contatto e, nel caso della libertà di religione, deve porsi in modo da favorire l'esplicazione di tale fenomeno, regolandone gli aspetti urbanistici e di impatto sul tessuto cittadino, ma senza tradursi in un irragionevole ostacolo o strumento di non necessaria compressione.

¹³ A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convitato di pietra" dell'emergenza terrorismo*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 30 marzo 2017.

6. Il rispetto dell'art. 97 Cost.

Parimenti discriminatorio, secondo tali premesse, si pone l'obbligo di rivisitazione generale del piano, specie se comparato a quanto previsto per l'insediamento di attrezzature di interesse pubblico non religioso, che la medesima legge consente attraverso l'adozione di una semplice deliberazione del consiglio comunale, procedimento ben più rapido ed agevole rispetto all'attuazione di una variante del piano generale.

Al riguardo, tuttavia, appare criticabile la scelta della Corte di non porre alcuna attenzione alla questione inerente l'art. 97 Cost., ritenendola semplicemente assorbita, nonostante presenti spunti di notevole interesse.

Proprio sotto tale profilo, invero, appare eventualmente censurabile l'eccesso di discrezionalità consentito alle singole amministrazioni comunali: la mancanza di termini specifici per l'adozione del piano, o il rapporto di connessione obbligata fra il PAR e il PGT, sembrano porsi più in relazione all'irragionevolezza del procedimento amministrativo adottato per la regolazione urbanistica piuttosto che riferibili all'ambito generale della libertà di religione.

L'eccesso di discrezionalità eventualmente individuabile in capo all'amministrazione, specie in relazione al mantenimento di un'inerzia non superabile teoricamente neppure attraverso il ricorso alla giustizia amministrativa, in virtù del peculiare collegamento biunivoco fra il PAR quale elemento di specialità ed il PGT quale elemento generale, avrebbe certamente meritato un approfondimento in motivazione. In particolare, il principio di buon andamento, direttamente scaturente dalla previsione di cui all'art. 97 Cost., sembra difficilmente conciliabile con l'assenza di una previsione temporale certa nei termini di azione consentiti alla pubblica amministrazione per rispondere alle istanze di richiesta per l'individuazione di un luogo di culto.

Allo stesso modo, sarebbe stato di non secondario interesse che la Consulta avesse preso posizione su un'eventuale violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, specie in considerazione del diverso trattamento che, nell'ambito generale degli impianti di pubblico interesse, veniva dato alle attrezzature religiose.

Il collegamento fra laicità dello Stato e principio di imparzialità della pubblica amministrazione, benché fortemente radicato in ordinamenti a noi vicini come quello francese, risulta ancora oggi non pienamente considerato nella giurisprudenza costituzionale italiana¹⁴.

L'idea di elevare la laicità positiva a strumento di interpretazione del principio di non discriminazione della P.A. sembra di certo ancora lontano nell'ordinamento italiano, e la [sentenza della Consulta n. 254 del 2019](#) ben pare ribadirlo.

La Corte, come emerge chiaramente in motivazione, ha preferito dunque censurare il regime di trattamento differenziato delle attrezzature religiose rispetto agli altri impianti urbanistici generali, considerandolo come direttamente collidente con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., e dichiarando l'illegittima compressione della libertà di cui all'art. 19 Cost., senza soffermarsi, però, sugli aspetti derivanti dall'art. 97 Cost., che probabilmente avrebbero richiesto un approfondimento particolarmente coraggioso.

7. La riaffermazione della laicità positiva da parte della Corte costituzionale

Per tutto quanto sopra, pare che la Corte abbia concentrato maggiormente la sua attenzione sugli effetti che l'abuso della norma ha provocato, focalizzandosi sulla distorsione attuata da parte di alcuni Comuni, che hanno preferito utilizzare tale disciplina come strumento di contrasto a fenomeni religiosi, anche a fini politici, così come lamentato nei casi sollevati.

¹⁴ A. GUAZZAROTTI, *Laicità e giurisprudenza*, in *Europeanrights*, 2011, 5.

Di conseguenza, non sembrerebbe che la Corte abbia dedicato la giusta attenzione alla natura della norma impugnata, probabilmente meglio valutabile sotto il profilo amministrativo per un censurabile eccesso di discrezionalità, e sempre che l'abuso evidenziato non fosse superabile con gli strumenti di giurisdizione tipici.

Invero, la soluzione adottata nella [sentenza n. 254/2019](#), di far discendere dall'art. 19 Cost. un limite al potere discrezionale della pubblica amministrazione in tema urbanistico, appare coerente con il generale sistema di bilanciamento fra valori, laddove al potere di governo del territorio e alla soddisfazione degli interessi locali alla creazione di un ambiente equilibrato tra le diverse esigenze, si pone come vincolo il necessario rispetto di ogni singola confessione religiosa, il cui sacrificio alle esigenze della pianificazione non può arrivare a comportare la completa esclusione o, addirittura, l'impedimento dell'apertura di un luogo di culto.

L'esigenza di consentire la pari espressione di tutte le confessioni e di tutelare attivamente il fenomeno religioso sono elementi fondamentali della laicità positiva, così come declinata dalla Consulta¹⁵ sotto forma di principio che, in opposizione ad ideali di estraneità od ostilità rispetto alle confessioni, pongono lo Stato al servizio delle concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini.

In conclusione, parrebbe che la Corte costituzionale abbia preferito sfruttare la sollevata questione per ribadire alcuni punti fondamentali in tema di libertà di religione¹⁶, utilizzando la sua posizione per enfatizzare, nel rispetto dell'art. 19 Cost., il ruolo propositivo dello Stato e delle Regioni nella creazione di una "laicità positiva," sottolineando l'imprescindibilità di un sistema inclusivo delle differenti confessioni.

¹⁵ Cfr. [Corte cost. sent. n. 203/1989](#).

¹⁶ G. TROPEA, *Edilizia di culto: un importante passo avanti verso la "laicità positiva"*, in [Giustizia Insieme](#), 24 dicembre 2019.