

# Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza  
Università di Urbino Carlo Bo

## Saggi



### GLI EDIFICI DI CULTO TRA SALVAGUARDIA DELLE GARANZIE E TUTELA DEL PLURALISMO. UN PERCORSO DI RICERCA

Alberto Fabbri

#### Abstract

[The places of worship between safeguarding the guarantees and protection of pluralism. A path of Research] The constitutional recognition of the right to religious freedom, that finds expression in the performance of acts of worship, relates the need expressed by an individual or a community to the national and regional legislation concerning the construction of places of worship. The great number of requests and a concept of ritual that, as it seems, tends to a wide-spectrum religious service, require that local authorities constantly change legislation so as to meet the demands, while fully respecting the urban regulations in force. As the balance between the different forces involved must be ensured, pending a law on religious freedom, the place of worship is, as a result, slowly undergoing a redefinition meeting the new religious needs to greater extent.

#### Key Words:

Place of worship, religious equipment, religious freedom, ritual, religious services

Vol. 2 (2015)





# Gli edifici di culto tra salvaguardia delle garanzie e tutela del pluralismo. Un percorso di ricerca

Alberto Fabbri\*

**SOMMARIO: 1. L'identificazione degli aventi diritto all'edificio di culto. – 2. Altri titolari di diritti ed interessi anche concorrenti. – 3. Il diritto contrapposto alle garanzie statali. – 4. La dimensione pubblica dell'edificio di culto. – 5. Per una tutela del luogo di culto.**

## 1. L'identificazione degli aventi diritto all'edificio di culto

Prendo spunto dalla recente legge approvata dal Consiglio regionale della Lombardia, nella seduta del 27 gennaio 2015<sup>1</sup>, per avviare un'analisi sull'attuale normativa statale relativa all'edilizia di culto. La dottrina ha già studiato questa tematica, anche con riferimento all'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ne ha caratterizzato l'applicazione<sup>2</sup>, in modo particolare quella degli ultimi anni nei quali l'edilizia di culto risulta coinvolta nel percorso di adeguamento delle garanzie attribuite al fenomeno religioso, in una continua trasformazione della realtà sociale.

Infatti, da quello che appare da una foto istantanea del dato sociale, si rilevano, da un lato, le esigenze religiose, promosse a livello locale, non sempre sufficientemente soddisfatte dalla normativa prevista, dall'altro la legislazione di settore spesso incapace di

---

\*Alberto Fabbri è ricercatore confermato nel SSD IUS/11, presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Urbino.

<sup>1</sup> Delibera Consiglio regionale Lombardia n. 62, *Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*, BURL n. 6, suppl. del 5 febbraio 2015. Sulla delibera è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 12 marzo 2015 (n. 53).

<sup>2</sup> Nell'ampia bibliografia tra gli ultimi, S. BERLINGÒ, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 1/2015, G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 14/2015, I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 28/2013, F. BOTTI, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 27/2014, 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. Macri, M. Parisi, Giappichelli, Torino, 2010, A. BETTEINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in QDPE, 1/2010, N. MARCHEI, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, in *Diritto e religione in Italia, Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. Domianiello, Il Mulino, Bologna, 2012.

dare soluzioni in linea con il diritto di libertà religiosa individuale e collettivo dei fedeli e le esigenze di ordine pubblico, inteso questo nel senso più ampio del termine, sia in relazione alla quiete sociale, alla salute pubblica, ai diritti di proprietà di quanti sono interessati direttamente o indirettamente.

Ad aumentare ulteriormente il senso d'incertezza, sta la perdurante speranza che la materia venga profondamente rinnovata da una nuova legge sulla libertà religiosa, che sembra sempre sul punto di essere realizzata<sup>3</sup>.

Citavo la legge lombarda, indubbiamente essa si presenta come un primo tentativo imperfetto di approntare un adeguamento della regolamentazione delle strutture religiose, al fine di introdurre criteri ancor più selettivi e garantisti per la loro pianificazione e installazione<sup>4</sup>. Il tentativo di promuovere un'integrazione regionale dei diversi culti, si inserisce tra le risposte promosse dal legislatore per far fronte alle continue richieste sociali volte ad ottenere uno spazio da adibire a luogo di culto; il procedimento attivato in Lombardia sembra salvaguardare un ordine sociale con strumenti non rispondenti pienamente alle logiche e ai principi costituzionali in atto, ma che appaiono più orientati a "imporre una serie di stringenti obblighi e requisiti"<sup>5</sup> che, di fatto, incidono e limitano profondamente l'applicazione delle garanzie relative ai diritti fondamentali coinvolti.

La comprensione piena di quello sta avvenendo in ambito regionale e nazionale, richiede una prima analisi delle fonti, per identificare chi siano i soggetti titolari del diritto a beneficiare di un luogo di culto pubblico. L'esercizio del culto, in privato, ma soprattutto in pubblico, è una facoltà costitutiva del più ampio diritto di libertà religiosa, e consente a chiunque di esprimere la propria devozione con forme esteriori che rappresentino atti ritenuti utili a dare appagamento al proprio credo. Siamo in presenza di una dimensione aperta che riconosce e consente l'affermazione di diverse forme soggettive di esplicazione, soggettivo individuale, soggettivo collettivo e soggettivo organizzato.

L'aspetto individuale chiama in causa ogni soggetto che si trovi sul territorio italiano, con la certezza che la persona, potenziale titolare del diritto, debba essere considerata nella sua unicità, indipendentemente dal contesto spaziale nel quale sia inserita o nel quale chieda di esercitare il proprio diritto<sup>6</sup>. Questo significa che l'esercizio del diritto non presenta limiti di spazio e di tempo, salvo ovviamente, la persistenza di altri diritti che determinino la posizione del singolo all'interno della collettività nella quale vive.

Il senso collettivo di manifestazione, viene inteso come quello proprio di una moltitudine di soggetti, che condivide lo stesso interesse; ciò che li accomuna è il medesimo percorso spirituale nel quale tutti si riconoscono, senza che sia richiesta per la

---

<sup>3</sup> Per un dato aggiornato sulla situazione rinvio alla sezione *Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali*, nel sito del Governo, [www.governo.it](http://www.governo.it). Cfr. *Il Diritto ecclesiastico*, numeri 1-2, 2007.

<sup>4</sup> Per un primo contatto sulla problematica rinvio ad A. TIRA, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, in Newsletter Olir.it - Anno XII, n. 02/2015.

<sup>5</sup> Così si esprime il Governo nella motivazione dell'impugnativa delle legge regionale.

<sup>6</sup> L'uomo preso in considerazione trova tutela indipendentemente dal tessuto sociale nel quale è inserito. Questo dovrebbe intendere una concezione assoluta dell'uomo, procedimento teoricamente semplice da definire, ma che presenta notevoli difficoltà su piano applicativo. Cfr. P. CONSORTI, *Libertà ed assistenza religiosa e spirituale nei Centri di identificazione ed espulsione*, in *Gli stranieri, rassegna di studi e giurisprudenza*, numero 3.2012, p. 67 ss.

sua operatività nel tessuto sociale, una piattaforma organizzata che possa trovare espressione in un eventuale statuto<sup>7</sup>.

Diversamente si colloca la forma associata, che richiede invece la presenza di uno statuto che vincoli gli associati, tale da dar vita ad una aggregazione volontaria, portatrice di un proprio interesse religioso, anche senza il suo riconoscimento in persona giuridica.

Queste tre diverse dimensioni possono esprimere il diritto al libero esercizio del culto sia in ambito privato, che in quello pubblico. Conseguentemente la manifestazione del culto non trova limiti di spazio; si verifica una perfetta uguaglianza valoriale tra la dimensione personale e la dimensione diffusa, salvo ovviamente la non contrarietà dei riti al buon costume. Indubbiamente questo argine del potenziale espressivo rituale, si presenta come marginale rispetto all'azione che viene riconosciuta alle categorie appena richiamate, così che alla volontà cultuale non sono stati posti paletti applicativi marcati; si è cercato piuttosto di salvaguardare l'autonomia personale che trova espressione in un contesto nel quale il buon costume potrebbe ancora costituire un valore da rispettare, valore comunque da accertare.

Indubbiamente la libertà al culto, nel suo diretto esercizio, può evidenziare alcuni particolarismi legati prevalentemente sia all'azione di un soggetto, sia al conteso in cui egli agisce. È il caso del fedele, un soggetto che è membro di un'organizzazione confessionale per esplicita adesione; che, per un verso è un libero aderente, credente in determinati postulati teologici, per l'altro assume la qualifica di fedele con specifici diritti e doveri confessionali. Come credente, indipendentemente dall'iscrizione confessionale, può vantare pretese verso le istituzioni civili, come fedele, partecipa a pieno titolo alle funzioni dell'organizzazione religiosa e sottostà alle disposizioni dell'istituzione stessa per quanto riguarda le attività cultuali di cui può disporre e le richieste che può presentare.

Lo stesso dicasi per il dissenziente, il quale nell'allontanarsi dall'organizzazione confessionale, potrebbe arrivare a pretendere la disponibilità di spazi di culto che derivino da una spartizione dell'edificio del culto nel quale esercitava i riti di culto<sup>8</sup>.

Il discorso è analogo per gli apolidi, i rifugiati politici e i chiedenti asilo, nonché per tutti coloro che si trovino a risiedere nel nostro paese in attesa di rimpatrio o di regolarizzazione della loro posizione. La richiesta di un luogo dove esercitare il proprio culto spesso viene valutata e considerata come una appendice rispetto alla procedura in corso, appendice che può trovare eventuale realizzazione una volta stabilizzata la condizione sospensiva nella quale i soggetti si trovano.

Particolarmente delicata è la figura dell'ateo, il quale, pur trovando piena tutela nell'alveo della libertà religiosa, non può argomentare la necessità di riti, che siano di appagamento e di realizzazione della sua posizione, nei confronti del credente. Tuttavia per estremizzare, l'ateo potrebbe sostenere che l'edificio di culto è funzionale alla ricerca di "sé", per permettere di compiere percorsi tesi a dare piena consapevolezza al suo essere persona fautrice di se stessa. Pertanto potrebbe essere oggetto di soddisfazione

---

<sup>7</sup> L'interesse collettivo risiede nella somma delle diverse adesioni individuali, le quali formano il tutto considerato oggetto di tutela.

<sup>8</sup> Negli USA, in cui vige un sistema di separazione tra Stato e confessioni religiose, lo Stato non le riconosce, ma guarda il loro statuto, come avviene per controversie sorte in associazioni e istituzioni private. La giurisprudenza, già in anni lontani (1949), nel caso *Melish*, pastore episcopaliano depresso contro la volontà di moltissimi membri di quella comunità locale, si attenne alla delibera dell'organo gerarchico come previsto dallo statuto di quella confessione. Cfr. V. PARLATO, *La condizione giuridica dei ministri di culto*, in *Il separatismo nella giurisprudenza degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 26-27.

dei suoi desideri la richiesta di un luogo nel quale realizzare “riti” che siano di aiuto alla realizzazione della sua personalità ai sensi dell’art. 2 della Costituzione.

La categoria delle confessioni religiose sembra quella meglio rispondente alla finalità di edificazione di un luogo di culto. La motivazione risiede nel fatto che queste formazioni sociali devono la propria visibilità e pertanto la propria incidenza sul territorio, non tanto, e non solo, per l’adesione di parte della popolazione, ma ad una presenza che viene identificata con un luogo nel quale e dal quale espletare le proprie ritualità. Si tratta di una sorta di collegamento immediato con il territorio nel quale si opera, come segnale dell’attivismo e della fisicità in quello spazio. Tuttavia la linearità di questo procedere incontra evidenti ostacoli applicativi.

Intanto la normativa sul tema non identifica un modello di confessione religiosa in grado di interloquire con le istituzioni; siamo in presenza di un diritto potenzialmente riconosciuto a tutte le categorie che presentino finalità indirizzate verso una dimensione religiosa. La realtà di fatto, nella quale operiamo, ci ha mostrato fino ad ora rappresentanze confessionali con *cliché* simile, diverse unità dislocate sul territorio all’interno di un’organizzazione gerarchica con un vertice ben preciso e rappresentativo dell’intera struttura. Oltre l’organizzazione permanente, l’ordinarietà era anche data dalla storicità di queste confessioni, per essere parte integrante con il tessuto sociale nel quale si sono pienamente inserite.

Questa situazione viene lentamente erosa da una serie di continui processi che si inseriscono nella società, per poi arrivare a germogliare e a crescere anche con la partecipazione di convertiti. Richiamo primariamente il fenomeno che vede il confluire nella società di nuove forme confessionali dotate di organizzazioni più proiettate verso la realizzazione di una spiritualità immanente che interessate ad una rappresentanza giuridicamente disciplinata, nelle quali le strutture decentrate si presentano dotate di ampia autonomia, spesso portatrici di interessi religiosi che si differenziano notevolmente le une dalle altre, pur scaturite da una medesima matrice originaria.

Anche il movimento secolarista contribuisce a delineare questo nuovo contesto, in particolare nella continua promozione e nell’attenta applicazione del principio di laicità in tutti i contesti che possano presentare una qualche rilevanza e interesse verso il fenomeno religioso; e nel domandare sempre le ragioni giuridiche che stanno a fondamento e giustificano i procedimenti che portano all’assegnazione di spazi pubblici, alla permanenza di determinate destinazioni d’uso o all’utilizzo di finanziamenti pubblici.

## **2. Altri titolari di diritti ed interessi anche concorrenti**

Gli anni Duemila sono stati spettatori nell’assistere ad una riorganizzazione profonda del sistema amministrativo, e ad una piena realizzazione della sussidiarietà orizzontale, ma soprattutto verticale, con cui si è permesso alle realtà locali di diventare le vere protagoniste del vissuto particolare, con risposte più confacenti alle diverse dinamiche del territorio. La riforma trova il suo culmine nella legge costituzionale n. 3 del 2001, con la quale alla regione viene riconosciuta una potestà legislativa concorrente in materia di “governo del territorio”, termine per indicare l’uso del territorio e la localizzazione di impianti e attività, quindi anche la dimensione dell’edilizia e

dell'urbanistica<sup>9</sup>. La direzione imboccata ha radici lontane, a partire dal 1962<sup>10</sup>, per poi proseguire con due tappe importanti nel '72<sup>11</sup> e nel '77<sup>12</sup>.

Nel rilevare i protagonisti dell'area pubblica, lo Stato e gli enti territoriali, la relazione che si viene a creare è di genere, lo Stato presiede alla realizzazione dei principi fondamentali e generali della disciplina dell'attività edilizia, gli enti territoriali, regioni, province, città metropolitane e comuni, realizzano previsioni particolari. È gioco forza rilevare come gli edifici di culto rientrino in modo pieno nella dimensione urbanistica, così che gli enti territoriali si presentino come i soggetti competenti sulla materia<sup>13</sup>. Il loro ruolo si evidenzia anche per gli aspetti contributivi, dal momento che gli stessi enti possono predisporre strumenti di finanziamento pubblico per l'edilizia di culto. Così interesse privato ed interesse pubblico si intersecano a vicenda.

Uso la categoria dell'interesse privato per definire la condizione nella quale vengono a trovarsi i soggetti ai quali l'ordinamento riconosce il diritto all'esercizio del culto. A questo proposito la normativa costituzionale non pone limiti alle modalità attraverso le quali il culto possa trovare realizzazione e compimento, dal momento che l'ordinamento statale non può in alcun modo arrogarsi la competenza a definire ciò che è culto per una comunità religiosa<sup>14</sup>, ne tanto meno precludere alcuna dimensione, spaziale o temporale, nella quale l'individuo voglia mostrare il proprio coinvolgimento religioso. Significa che il diritto al culto può essere manifestato attraverso un attivismo che trova esplicazione nelle operazioni quotidiane, nell'ambito familiare, lavorativo<sup>15</sup> e relazione<sup>16</sup>, nel qual caso sarà la disciplina particolare dell'ambiente nel quale si esercita il culto che ne regolamerà le modalità di esercizio, e si farà carico di affrontare quei

---

<sup>9</sup> Cfr. Corte Cost. n. 303, 1 ottobre 2003.

<sup>10</sup> L. 167/62, con la dotazione di piani di zona comunali, il D.M. n. 1444/68, sulla base del disposto della legge 765/67, L. 865/71.

<sup>11</sup> Cfr. DPR n. 8/1972.

<sup>12</sup> Cfr. DPR n. 616/1977. Senza ovviamente dimenticare la cd. legge Bassanini n. 59 del 1997.

<sup>13</sup> Per un riferimento aggiornato alle leggi regionali su tema, rinvio alla sezione documenti, "edifici di culto", del sito [olir.it](http://olir.it); Cfr. anche V. S. TROILO, *Le nuove frontiere della libertà religiosa tra pluralismo sociale e pluralismo istituzionale. Il ruolo delle regioni*, Aracne, Roma, 2014.

<sup>14</sup> Diversa posizione assume lo Stato in ambito bilaterale, quanto stipula una intesa con le confessioni presenti sul territorio. Nel qual caso l'ordinamento civile ha inteso convenire con la controparte quelle che sono ritenute le attività di culto. L'azione prodotta non va letta come definizione assoluta e immutabile del culto, ma in considerazione agli effetti delle leggi civili, atta a contrapporre l'attività di culto, insieme a quella di religione, rispetto a quelle che tali non lo sono, diverse, appunto; non solo dunque per lo Stato, ma anche per la stessa confessione contraente. Per una rapido richiamo ai diversi contenuti L. 222/1985, art. 16, L. n. 516/1988, art. 23, L. 517/1988 art. 15, L. n. 116/1995 art. 11, L. n. 520/1995, art. 22, L. n. 126/2012, art. 15, L. 128/2012, art. 16, Intesa con i Testimoni di Geova del 2007, art. 11, "attività di culto [...] quelle dirette all'esercizio del culto (e alla cura delle anime)", L. n. 101/1989, art. 26, "attività di culto quelle dirette [...] all'esercizio del culto, alla prestazione di servizi rituali", L. 127/2012 art. 22, "attività di culto, quelle dirette [...] alla celebrazione di riti e cerimonie religiose, svolgimento dei servizi di culto", L. 245/2012, art. 10, L. 246/2012, art. 11 "l'attività di culto, quelle dirette alle pratiche meditative, alle cerimonie religiose, alla lettura e commento dei testi (di *Dharma*, per i Buddisti, dei testi sacri – *Veda, Purana, Agama, Itibasa, Sastra* per gli Induisti)".

<sup>15</sup> A. DE OTO, *L'osservanza di precetti religiosi in ambito lavorativo*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 185 ss.

<sup>16</sup> La decisione n. 1911/2010 del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) nell'adunanza del 9 febbraio 2010, riconosce che la "visita pastorale dell'Ordinario diocesano alle comunità scolastiche non può essere definita attività di culto", e sempre il Consiglio di Stato nel parere n. 335/2009 avente ad oggetto le visite pastorali avvenute durante l'orario di lezione, ritiene che siano specificamente atti di culto solamente quelli legati ad una benedizione o al conferimento dell'eucarestia.

problemi che si potranno produrre e quei diritti che saranno richiamati e coinvolti dal comportamento concludente dei soggetti interessati<sup>17</sup>.

Tuttavia, solitamente, l'esercizio del culto richiede la presenza di uno spazio nel quale il fedele possa liberamente effettuare le pratiche religiose del suo credo. La ricerca di una struttura che sia in grado di accoglierne i riti, non si fonda sulla volontà di precludere al pubblico quanto avviene in quello spazio<sup>18</sup>, ma si basa piuttosto sull'idea stessa di comunità, la quale per sua natura ricerca un luogo nel quale radunarsi ed esprimersi liberamente.

Il fenomeno interessa sia gli spazi già esistenti come edifici adibiti al culto, indipendentemente dalla proprietà, che può essere confessionale, statale o privata, di vecchia o nuova costruzione, senza tralasciare gli aspetti legati alle innumerevoli richieste di modifica della destinazione d'uso di immobili, di fatto già utilizzati come edifici di culto<sup>19</sup>.

Potremmo declinare l'interesse privato come interesse diffuso, un interesse che coinvolge un gruppo di persone, capace anche di evolversi in un interesse collettivo qualora esista un ente organizzato.

Sull'interesse pubblico incidono più varianti, dal momento che la dimensione urbanistica non comprende solo il rispetto delle condizioni e delle concessioni richieste negli ambiti attuativi, ma anche la predisposizione di una azione pianificata legata alle modalità di utilizzo del territorio<sup>20</sup>. Se a questo aggiungiamo la possibilità di prevedere l'erogazione di finanziamenti pubblici, quindi spesa pubblica, ci addentriamo in una realtà che richiede non solo la giustificazione di quel contributo, ma anche il pieno sostegno delle motivazioni che hanno portato a quella scelta.

### **3. Il diritto contrapposto alle garanzie statali**

Pur nella teorica previsione di un'edilizia di culto aperta all'esercizio di un diritto individuale, di fatto la dimensione che attiene alla destinazione pubblica di parte del territorio urbano non può trovare piena realizzazione se non attraverso un diretto collegamento con una precisa esigenza collettiva. In questa inscindibile relazione tra procedimento di tutela e spazio pubblico, dunque, non ci si può limitare a prendere in considerazione e valutare le singole esigenze che emergono dal substrato sociale<sup>21</sup>, pur degne di tutela, ma va tenuta presente unicamente la volontà sociale determinata e definita. È la stessa pubblicità dell'area, come spazio potenzialmente aperto alla piena soddisfazione dei bisogni comunitari, a richiedere una volontà condivisa da coloro che vivono in quel territorio e che lo modellano secondo le esigenze e le necessità che emergono dagli stessi consociati.

Proprio la tutela aperta che si ricava dal diritto di libertà religiosa, il "tutti" costituzionalmente previsto, permette di collegare i desiderata unicamente di coloro che

---

<sup>17</sup> Ricordiamo tutti le foto che ritraevano un alto numero di islamici che nel gennaio 2009, prepararono in Piazza del Duomo a Milano, a conclusione del corteo contro i bombardamenti israeliani su Gaza.

<sup>18</sup> Il Codice civile all'art. 831 parla a proposito di esercizio pubblico del culto, proprio per sottolineare la comunicazione e relazione continua tra la realtà interna ed esterna dell'edificio.

<sup>19</sup> A. FABBRI, *L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 40/2013.

<sup>20</sup> Cfr. sentenza Consiglio di Stato, 27 novembre 2010 n. 8298.

<sup>21</sup> Di queste esigenze se ne farà carico la realtà locale, comunale o di circoscrizione.

vivono il territorio, senza che venga richiesto alcun requisito di cittadinanza, dal momento che si prendono in considerazione i soggetti attivi che hanno posto la loro abituale dimora in quello spazio e nel quale esprimono la propria personalità.

La natura collettiva del diritto all'edilizia di culto, come espressione di una esigenza religiosa di un ambito territoriale, non produce in capo alle istituzioni statali che devono garantire l'esercizio del diritto, obblighi maggiori, se non quelli che sono connessi al diritto stesso e alla sua soddisfazione. Dal momento che il diritto incide sul territorio, la licenza edilizia deve rispettare tutte le regole urbanistiche previste<sup>22</sup>.

Ne consegue la piena applicazione a tutte quelle disposizioni che hanno ad oggetto l'edilizia di culto, le attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi, le attrezzature religiose, le chiese ed altri edifici religiosi. L'applicazione del solo dato normativo oggettivo, statale o comunale, risulterebbe riduttivo in quanto finalizzato alla sola realizzazione di un ambiente, con i caratteri di un edificio o di uno spazio religioso, nella piena disponibilità della confessione per l'espletamento di qualsiasi tipo di attività che la stessa ritenesse esplicativo della propria religiosità. Se questa forma di riconoscimento del diritto della confessione a disporre di spazi propri, rientra pienamente nell'ambito dell'esercizio della libertà religiosa, tuttavia non risponde allo spirito con il quale l'ordinamento italiano ha disciplinato la materia dell'edilizia di culto.

Il legislatore ha, infatti, voluto sempre evidenziare lo stretto legame che deve esserci tra l'edificio e le attività funzionali all'espletamento del servizio religioso, per una piena soddisfazione dei bisogni religiosi diffusi dal corpo sociale. La garanzia statale si evidenzia proprio in quell' "esercizio pubblico del culto" di cui all'articolo 19 della Costituzione, il quale riconosce tutela non all'edificio in quanto tale, ma come bene strumentale allo svolgimento di un servizio di culto. Questo servizio di culto assume rilevanza per lo Stato in vista dell'utilità collettiva che esprime, come una funzione d'interesse collettivo. La tutela riconosciuta e promossa trova giustificazione nella funzione sociale che gli edifici svolgono, nel permettere la realizzazione di un atto collettivo, quello della pratica del culto.

La dimensione che così assume l'edificio di culto, è il risultato di un lungo percorso normativo e giurisprudenziale, nel quale sono presenti diverse esigenze, diritti e interessi, quali il principio di laicità e il diritto di libertà religiosa, la garanzia di un pluralismo confessionale nel quale trovano spazio tanto i singoli fedeli che gli enti rappresentativi, il diritto dell'utente e quello del gestore dell'edificio di culto, la garanzia della funzione sociale riconosciuta alla proprietà privata, l'interesse del corpo sociale tra competenza unilaterale statale ed interessi religiosi che lo qualificano come una *res mixta*; nonché il riconoscimento che il sentimento religioso concorre pienamente al progresso spirituale della società, e contribuisce al pieno sviluppo della persona umana di cui all'art. 2 della Costituzione.

#### **4. La dimensione pubblica dell'edificio di culto**

Va rilevato che le garanzie riconosciute all'edificio di culto, a motivo del servizio religioso che svolge, in quanto servizio di interesse pubblico, non permette di annoverare tali edifici tra i beni pubblici. Infatti la proprietà non appartiene necessariamente allo Stato o ad altri enti pubblici, così come non è richiesta la riserva di

---

<sup>22</sup> V. TOZZI, *Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa*, in *QDPE*, n. 1, aprile 2010, p. 34 ss.

proprietà alla confessione religiosa. Questa mancanza d'identità predefinita del soggetto proprietario, nulla toglie al valore dell'edificio, anzi in qualche modo lo rafforza, perché non si lega la fruibilità alla figura di colui che ha la proprietà del bene, ma alla funzionalità a cui lo stesso bene è destinato ed assolve, e di cui lo Stato si fa garante. Così il bene si presenta come pienamente disponibile e quindi alienabile a condizione che il trasferimento del bene non procuri all'immobile la perdita della *deputatio ad cultum* per cui ha ricevuto tutela da parte dell'ordinamento<sup>23</sup>.

Questo modello valutativo trova espressione e garanzia nell'articolo 831, II comma, del codice civile; il riferimento al solo culto cattolico non viene inteso come privilegio riconosciuto ad un culto, quanto piuttosto come archetipo rappresentativo del sentimento religioso, quindi riferibile ad ogni culto che preveda di manifestarsi pubblicamente in una struttura a ciò destinata.

Nella medesima lunghezza d'onda si pone la normativa urbanistica, fin dal '42, con la riserva di aree per le chiese e per le opere di interesse pubblico<sup>24</sup>. La vincolatività di un certo spazio pubblico per le "attrezzature religiose"<sup>25</sup> d'interesse comune, tra cui quello religioso, promuove il territorio a strumento permanente di appagamento di un bisogno sociale, al fine di creare uno stretto legame tra la comunità e l'ambiente, in questa logica il finanziamento pubblico<sup>26</sup> blinda la destinazione dell'edificio per venti anni<sup>27</sup>.

Ecco allora che gli edifici di culto sono da considerarsi come beni di interesse pubblico, come beni di pubblica utilità, in cui l'utilità sociale si manifesta nella possibilità di realizzare un servizio sociale che si esplica nel culto, un servizio essenziale per il territorio<sup>28</sup>. Questo non significa che il culto rientri tra i fini istituzionali dello Stato, o degli altri enti pubblici territoriali, né, tanto meno, che lo stesso formi oggetto di servizio pubblico; significa solamente che lo Stato si fa carico di garantire la presenza di edifici nei quali il culto, come bisogno di una comunità locale, possa trovare pubblica espressione ed attuazione.

Se la tematica si pone idealmente coerente con il disposto costituzionale, inserita in una tradizione religiosa maturata sul modello cattolico, tuttavia presenta difficoltà applicative. Ecco allora una breve esposizione delle questioni ancora aperte:

- Il servizio religioso, inteso come servizio di interesse pubblico che trova espressione nell'edilizia di culto, si limita al servizio cultuale, o deve arrivare a comprendere tutte le attività che possono essere comunque collocate sotto il cappello della fede?

---

<sup>23</sup> La Corte di Cassazione nella sentenza 12 novembre 1957, n. 4362, chiarisce che l'espressione edifici di culto "deve ricomprendere non solo gli edifici destinati a chiesa, ma anche i sagrati i quali costituiscono distacchi tra la chiesa e le strade o piazze su cui prospettano, e sono destinati esclusivamente ad una miglior esplicazione dell'attività di culto esercitata nelle chiese e dello svolgimento di cerimonie religiose ed altri atti di culto che si svolgono all'aperto".

<sup>24</sup> G. SCHIANO, *Edilizia di culto e legislazione urbanistica*, in *Diritto e religioni*, n. 1 2007, 3, p. 561 ss.

<sup>25</sup> Nella locuzione "attrezzatura religiosa", ampiamente utilizzato in ambito regionale, vengono ricompresi non solo gli immobili destinati al culto, anche nella prospettiva che il sito sia formato da più edifici, ciascuno con le proprie pertinenze e sagrati, ma anche le abitazioni del ministro di culto e del personale di servizio, senza escludere gli immobili destinati ad attività di formazione religiosa e del clero

<sup>26</sup> Cfr. la sentenza della Corte Costituzionale n.195 del 1993, confermata dalla sentenza n. 346 del 2002.

<sup>27</sup> Così l'art. 53 della legge 222/85 per la Chiesa cattolica e l'art. 28 della legge 101/89 per la Comunità ebraica.

<sup>28</sup> Rientrano nella categoria dei servizi essenziali per il territorio, tra gli altri, anche l'insegnamento religioso o l'assistenza spirituale.

- Come posso conciliare la garanzia di un servizio che interessa la collettività con il potere di gestione sull'edificio che viene riconosciuto alla confessione religiosa?
- Il bisogno religioso di una comunità deve trovare necessaria espressione e rappresentanza in una confessione religiosa o può essere fatto valere presso le istituzioni attraverso altri soggetti collettivi?
- Quale relazione esiste tra l'edificio e l'esercizio del culto? Solo l'edificio è luogo in cui la tutela normativa trova applicazione, oppure il culto può trovare collocazione anche in altri ambiti, così da allargare i luoghi che rientrano nella copertura?

Relativamente al primo quesito, il presupposto fondamentale da quale dobbiamo partire è sempre legato al diritto di libertà religiosa che l'apparato istituzionale si impegna non solo a riconoscere, ma anche a tutelare, nel promuovere una politica tesa a permettere a ciascuno di esprimere il proprio credo, in una realtà caratterizzata da un pluralismo religioso. L'elemento culturale viene ad essere considerato come il primo aspetto identificativo di un movimento confessionale, come la modalità primaria attraverso la quale un credo si manifesta e viene praticato dai suoi aderenti. La professione di ogni fede religiosa si manifesta e si realizza in riti, cerimonie e preghiere o comunque atti esterni. Non a caso la normativa pone sotto una luce particolare l'azione culturale, non solo come oggetto di tutela diretta, ma anche come ambito sensibile, oggetto di particolare protezione<sup>29</sup>.

Per riconoscere piena tutela alle molteplici modalità di espressione del sentimento religioso, si è reso necessario riconoscere una spazio sacro, separato dal contesto territoriale nel quale si inserisce, in cui il fedele possa professare la propria fede e compiere gli atti di culto relativi.

Il dato di partenza è dunque l'edificio di culto, ma ben presto, anche grazie alla competenza regionale, integratrice di quella statale, ulteriori normative territoriali hanno permesso agli stessi enti locali di predisporre un proprio modello di organizzazione religiosa di cui farsi carico; così la tutela si è gradualmente allargata alle pertinenze funzionali all'esercizio del culto stesso; in questo modo si è facilmente arrivati a riconoscere una tutela non solo per gli immobili nei quali il culto viene ed essere esplicato attraverso celebrazioni e cerimonie, ma anche per i luoghi nei quali trovano attuazione le attività complementari al culto stesso, come la catechesi o la predicazione.

In questa condizione, l'attenzione dimostrata dallo Stato verso la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, ha ulteriormente allargato il concetto di opere di urbanizzazione secondaria "quali pertinenze degli edifici di culto", tale da ricomprendervi gli immobili e le attrezzature fisse destinate ad attività di oratorio o similari<sup>30</sup>.

Questo allargamento vuol conseguire una precisa finalità, quella di promuovere un servizio religioso ad ampio spettro, che affonda le sue radici nell'elemento culturale. A conferma di questo percorso il fatto che si collega la destinazione al culto dello stabile ad una accessibilità pubblica, così da permettere la realizzazione di un servizio di interesse pubblico. In questo procedimento, la fruibilità aperta dello spazio adibito alla pratica del culto, pur nella piena salvaguardia della confessione religiosa che gestisce il

---

<sup>29</sup> Cfr. art. 404 e art. 635 Codice penale.

<sup>30</sup> Così la Legge 1 agosto 2003, n. 206 *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*, in GU n.181 del 6-8-2003.

servizio di culto di stabilire gli orari di apertura e di chiusura dell'immobile, si ritiene prevalente e determinante delle garanzie che vengono riconosciute all'immobile.

La realizzazione di un culto pubblico, senza vincoli di appartenenza per il libero accesso, si deve legare alla funzionalità o comunque alla frequenza di parte della popolazione. Ma l'evoluzione sociale ha indotto a includere nella nozione pubblica altre entità che siano pertinenti o comunque funzionali all'edificio stesso e non al culto in quanto tale. Così per gli oratori, in questo caso la struttura religiosa viene ad essere funzionale ad un uso sociale del plesso edilizio, particolarmente gradito allo Stato, con possibilità di accesso non limitato ai soli fedeli, ma aperto a tutti, per la "realizzazione individuale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di qualsiasi nazionalità residenti nel territorio nazionale"<sup>31</sup>.

Il processo evolutivo che ha caratterizzato la disciplina della materia, ha lentamente spostato il soggetto tutelato, identificato inizialmente nel singolo o nella collettività che esercita il diritto di libertà religiosa, per poi spostarsi verso la confessione religiosa all'interno della quale trova spazio la libertà individuale.

Diventa allora più comprensibile la seconda problematica che ho evidenziato, generata dalla difficile relazione che intercorre tra il servizio di culto che interessa la collettività e la gestione dell'edificio relativa all'espletamento dei servizi. Dal momento che l'edilizia di culto deve trovare una corrispondenza con le esigenze religiose espresse dalla popolazione, di modo che si possa attivare tutta una procedura atta a garantire un servizio, come può lo Stato definire i parametri religiosi di un territorio e le sue modalità di espressione se non facendo appello alle richieste avanzate e fatte presenti dalla confessione religiosa che rappresenta quel credo?<sup>32</sup> Posta in questo modo, la questione non produce alternative percorribili<sup>33</sup>.

Tuttavia, e siamo al terzo quesito, il quadro sociale che si delinea nel tessuto urbano sembra promuovere una religiosità meno istituzionalizzata, più spontanea e legata a soggetti collettivi quali associazioni religiose o di promozione sociale, istituzioni locali, formazioni religiose, comunità di base, enti esponenziali o fondazioni capaci di rappresentare gli stessi soci-aderenti in modo più diretto con le espressioni individuali della libertà religiosa<sup>34</sup>.

Questa nuova dimensione andrebbe regolamentata attraverso due percorsi atti a garantire l'identità del soggetto interlocutore, e a permettere una programmazione urbanistica capace di rispondere pienamente alle esigenze reali di natura religiosa. La condizione di dialogo con le istituzioni civili dovrebbe essere preceduta da un riconoscimento giuridico, la personalità giuridica agli effetti civili, e dalla stipula di una

---

<sup>31</sup> Così la legge 206, art. 1 comma 2. Anche relativamente alle imposte sui redditi, in particolare sui redditi da fabbricati, non si considerano produttive di reddito le unità immobiliari destinate esclusivamente all'esercizio del culto e le loro pertinenze. Così il Testo unico delle imposte sui redditi, DPR 22 dicembre 1986 n. 1917. Le unità immobiliari sono formate dai fabbricati e dalle costruzioni stabili o loro porzioni, mentre le pertinenze sono le cose immobili che presentano un nesso oggettivo e funzionale con l'immobile principale, nel dimostrare un utilizzo a servizio dell'edificio di culto. Per il Testo unico "le aree occupate dalle costruzioni e quelle che ne costituiscono pertinenze si considerano parti integranti delle unità immobiliari", quindi la differenza risiede nella destinazione esclusiva all'esercizio del culto propria dell'immobile.

<sup>32</sup> Sul concetto di confessione religiosa, N. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè; G. PEYROT, *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto*, Utet.

<sup>33</sup> Anche la Corte si è espressa chiaramente in questa dimensione con la sentenza n. 195 del 1993.

<sup>34</sup> Malgrado questa prassi sociale, lo Stato sembra sempre più deciso a mantenere attivo il modello delle intese, nel quale rientra pienamente la regolamentazione dell'edilizia di culto; da ultimo l'intesa stipulata tra la Repubblica Italiana e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, del 27 giugno 2015.

intesa con le autorità locali per definire le esigenze e i particolarismi propri del collettivo religioso<sup>35</sup>.

Infine sembra ancora costituire una questione aperta la relazione tra l'edificio e l'esercizio del culto che vi trova espletamento. Il culto viene comunemente inteso come l'insieme delle pratiche devozionali e dei riti di una religione, utili per portare onore alla propria divinità. Queste pratiche presentano dei modelli e delle sequenze ordinate nel dare compimento ad una funzione sacra, con procedure che seguono gesti e formule verbali prescritte. Il collegamento tra la manifestazione del sentimento religioso e il tempio si pone come condizione funzionale e pratica, nel creare una dimensione sacra che aiuta la relazione rituale; ma non è condizione del rito<sup>36</sup>, il quale può trovare espressione in altri luoghi codificati solo dalla religione stessa. Dal momento che si verifica una pluralità di ambiti nei quali trova manifestazione la libertà religiosa, diventa allora necessario improntare una tutela non solo all'esercizio della libertà di culto in quanto tale, ma predisporre idonei strumenti di tutela per i luoghi nei quali trova espressione questa libertà.

## 5. Per una tutela del luogo di culto

Il tentativo di affrontare le nuove necessità religiose legate all'uso di spazi di culto con strumenti giuridici che sono stati predisposti con presupposti e schemi applicativi propri, potrebbe produrre due effetti rilevanti; il primo si mostrerebbe nell'arrivare a snaturare gli strumenti utilizzati in se, nel renderli applicabile a situazioni che non potevano essere previste in origine, dunque di non rendere pieno merito al valore del bene che andiamo a tutelare. Il secondo effetto interesserebbe l'ambito di applicazione, che non riceverebbe lo strumento migliore di cui avrebbe bisogno per un pieno completamento di sé, dell'oggetto su cui rivolgiamo le nostre attenzioni.

È quello che sta lentamente accadendo nell'ambito dell'edilizia di culto. Assistiamo al verificarsi di un'espansione del concetto di edificio di culto, con la quale viene a perdersi la relazione che lega l'immobile con l'esercizio del culto, per comprendere qualunque attività che la confessione ritenga di fondamento per il proprio operato e che vengono fatte ricomprendere nella dimensione che interessa l'esercizio della libertà religiosa.

La tutela che riceve l'immobile, nel quale sono esercitati i culti religiosi, diventa la base per improntare una serie di tutele ad altri spazi che non sono funzionali al culto in quanto tale, ma che diventano costitutivi ed essenziali per l'esercizio di altre attività, nel pieno rispetto dell'autonomia della confessione religiosa nel dare attuazione alla propria spiritualità. Il concetto di "attrezzatura religiosa" rende bene questa evoluzione che ha interessato la materia. Con questo termine, ampiamente utilizzato in ambito regionale, vengono ricompresi non solo gli immobili destinati al culto, anche nella prospettiva che il sito sia formato da più edifici, ciascuno con le proprie pertinenze e

---

<sup>35</sup> In questa direzione sembrano spingersi i diversi disegni di legge sulla libertà religiosa presentati, da ultimo art. 23 C 448, art. 22 C-3613 della XVI legislatura. Per una completa tavola delle proposte legislative in materia di libertà religiosa rinvio a L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università Cattolica del S. Cuore – Sede di Piacenza, Quaderno 4, 2012, Tavola 1.

<sup>36</sup> Solo per citare la Chiesa cattolica per la quale l'edificio di culto presenta carattere funzionale e non sacrale.

sagrati, ma anche le abitazioni del ministro di culto e del personale di servizio, senza escludere gli immobili destinati ad attività di formazione religiosa e del clero, inclusi gli immobili dei ministri di culto e del personale di servizio, fino a ricomprendere gli immobili<sup>37</sup> e le “attrezzature” fisse nei quali si svolgono attività educative, culturali, sociali, ricreative, di oratorio o similari, di accoglienza e di ristoro, tutte attività che rientrano nell’ambito dell’esercizio del ministero pastorale, pur senza presentare fini di culto.

La direzione che è stata assunta per disciplinare l’edilizia di culto ha indubbiamente il pregio di allargarne il campo di applicazione, fino a ricomprendervi anche quelle attività che non presentano un collegamento diretto con il culto, dal momento che si promuovono da sé, ma che sono strettamente connesse con il culto inteso come appartenenza religiosa, condivisione dello stesso credo religioso. Così facendo sarebbe più corretto parlare di luogo di culto, inteso come spazio nel quale il culto confessionale trova esplicitazione, nella piena autonomia della confessione religiosa di riferimento.

L’elemento riduttivo che ne consegue è legato alla scelta fatta dal legislatore nel dare soddisfazione alle modalità di esercizio del culto, promuovendo la dimensione edilizia, nella più ampia accezione come gli immobili o le strutture fisse, piuttosto che l’attività liturgica. Questa scelta è positivamente comprensibile e pienamente sostenibile dal momento che l’esercizio del culto si presenta come parte del diritto di libertà religiosa – attuato in molteplici forme da parte delle singole confessioni religiose nel tessuto sociale – di cui l’ordinamento giuridico, comunque, si fa garante.

---

<sup>37</sup> Legge regionale Calabria 12 aprile 1990, n. 21, *Norme in materia di edilizia di culto e disciplina urbanistica dei servizi religiosi*, in BUR n. 31 del 14 aprile 1990; L.R. 11 marzo 2005 n. 12 *Legge per il governo del territorio*, in B.U.R. Lombardia 16 marzo 2005, 1°/Sup. Ord. al n. 11-16 marzo 2005.

# Cultura giuridica e diritto vivente

---

## Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Lanfranco Ferroni

Co-direttori: Giuseppe Giliberti, Luigi Mari, Lucio Monaco.

Direttore responsabile

Valerio Varesi

## Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Francesco Paolo Casavola, Maria Grazia Coppetta, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Carla Faralli, Fatima Farina, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Realino Marra, Guido Maggioni, Paolo Morozzo Della Rocca, Paolo Pascucci, Paolo Polidori, Eduardo Rozo Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

## Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.

[redazioneculturagiuridica@uniurb.it](mailto:redazioneculturagiuridica@uniurb.it)

## Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Enrico Moroni, Massimo Rubechi.

## Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Alberto Clini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Alberto Fabbri, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Massimiliano Orazi, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore.

---

*Cultura giuridica e diritto vivente* è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

---