**DIRITTO ALL’EDIFICIO DI CULTO**

**TRA RIPARTO DELLE COMPETENZE E DEI DIRITTI FONDAMENTALI**

* Premessa: inquadramento storico-sociale
* Sintesi caso Lombardia e caso Veneto
* Norme e parametri rilevanti dell’ordinamento interno
* Normativa europea ed internazionale
* Osservazioni conclusive e spunti di riflessione

**PREMESSA: INQUADRAMENTO TEMATICO**

Gli edifici di culto sono i luoghi dove gli appartenenti ad una religione possono esprimere la loro fede spirituale riunendosi in comunità. L’esistenza di questi edifici è risalente nel tempo, in quanto ogni fede religiosa nel corso della storia si è dotata di questi luoghi per permettere ai propri fedeli di praticare i propri culti. Ciò ha portato anche ad una diffusione sempre più ampia di questi edifici, quali ad esempio Chiese, Moschee e Sinagoghe, prima nei territori dove le diverse religioni sono nate, poi, con guerre di conquista e con le recenti migrazioni di vari gruppi etnici, in tutto il mondo. Questo fenomeno è quindi molto diffuso ed ha necessitato, sia a livello dell’ordinamento interno italiano che a livello dell’ordinamento internazionale, di una regolamentazione e di una tutela del diritto all’edificio di culto.

A livello italiano, il diritto di disporre di un edificio di culto è previsto a livello costituzionale dall’articolo 19 che assicura a chiunque di poter celebrare il proprio culto. La tutela di questi edifici si trova nell’articolo 5 dell’Accordo di revisione del Concordato del 1984, che vieta la requisizione, l’occupazione, l’espropriazione o la demolizione di questi, “se non per gravi motivi e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica”. Anche l’articolo successivo, ovvero l’articolo 20 della Costituzione, è riconducibile a questo tema, imponendo che non possano essere considerate “causa di speciali limitazioni legislative”, di “speciali gravami fiscali” per la loro costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività, tutelando sia le associazioni ed istituzioni religiose sia i singoli partecipanti, e perciò ne deriva una tutela anche per i luoghi di culto dove le loro attività si svolgono.

A livello internazionale, vi sono alcune convenzioni che dispongono la tutela specifica in materia, in special modo durante i tempi di guerra, prevedendo che si compie un crimine di guerra se si attacca i luoghi di culto intenzionalmente, tranne che se utilizzati con finalità a scopo militare. A riguardo, il protocollo di Ginevra vieta di compiere atti ostili verso questi luoghi pubblici, di utilizzare questi beni in appoggio militare e farne oggetto di rappresaglie. Vi sono specifici articoli presenti nel Trattato sul funzionamento dell’Unione europea e della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che riguardano il principio della libertà di culto e, in materia di edifici di culto, il Patto internazionale sui diritti civili e politici riporta l’articolo 18 prevedendo il diritto alla costruzione di luoghi e spazi adibiti all’espressione della fede dei singoli.

**SINTESI DEI CASI DI LOMBARDIA E VENETO**

Nell’esperienza italiana, vi sono stati diversi casi arrivati alla Corte Costituzionale relativi a questo tema. Due di questi verranno analizzati di seguito per riportare quale sia l’orientamento della Corte in materia:

* La sentenza n. 63/2016 riguardante la questione di legittimità costituzionale gli articoli 70 commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater e 72 commi 4,5 e 7 lettere e) e g) della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (“Norme per l’edilizia di culto”). La legge regionale in questione era mirata a regolamentare la materia degli edifici di culto nella regione Lombardia, ovvero la loro costruzione, ristrutturazione e gestione. Si prevedeva che fossero richieste delle autorizzazioni per la costruzione di questi edifici per tutti i culti religiosi e che gli edifici di culto non dovessero essere tanto differenti dall’architettura lombarda. Era inoltre prevista la possibilità di indire un referendum a livello comunale riguardo ai piani per le attrezzature a scopo religioso. Gli articoli 70 e 72 in alcuni commi vennero impugnati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che sollevò la questione di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, sul principio di uguaglianza, 8, sul trattamento delle confessioni religiose diverse da quella cattolica, 19, sulla libertà religiosa, e 117, sul riparto di competenze tra Stato e Regioni. La Corte costituzionale, con questa sentenza, ha dichiarato illegittimi solo alcuni commi impugnati degli articoli 70, ovvero il 2-bis lettere a) ed e) e il 2-quater, e 72, ovvero il 4 e 7 lettera e), della legge regionale, in quanto troppo limitativi della libertà di alcune confessioni religiose diverse dalla cattolica e discriminatori, mentre altri non li ha ritenuti incostituzionali, in quanto non ponevano in essere discriminazioni, ma solo delle facoltà lasciate alla Regione in materia di distribuzione dei fondi tra le diverse confessioni. Inoltre, vi era stato anche l’intervento a giudizio dell’Associazione VOX- Osservatorio italiano sui diritti, a sostegno della posizione del PdCM, ritenuto però inammissibile dalla Corte, in quanto è ammesso l’intervento di soggetti titolari di potestà legislativa, di cui l’Associazione VOX era priva.
* La sentenza n. 67/2017 riguardante la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile del 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni), che introduce gli artt. 31-bis e 31-ter nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (“Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”). Venne contestato alla Regione Veneto di essere andata oltre la propria competenza in materia urbanistica, tramite impugnazione del Presidente del Consiglio dei Ministri: spetta alle Regioni la regolazione di questo ambito, ma trattando anche della costruzione degli edifici di culto, si violava gli articoli 8 e 19 della Costituzione, che tutelano l’uguaglianza nel trattamento delle confessioni religiose e la libertà religiosa, e la Legge 1/2000, che riguarda i rapporti tra Stato e confessioni religiose. Inoltre, altra norme di rango costituzionale che è stata violata dalla legge regionale è l’articolo 117, che tratta degli ambiti di competenza in cui le Regioni possono emanare una legge rispettando però le leggi statali e non eccedendo in materie di competenza esclusiva dello Stato, richiamando quindi il principio di sussidiarietà.

**NORME E PARAMETRI RILEVANTI DELL’ORDINAMENTO INTERNO**

Diverse norme presenti nella Costituzione sono state richiamate nei due casi sopra visti.

1. Articolo 3: da questo articolo si ricava il principio di uguaglianza, per cui tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge. Al primo comma viene fatto esplicito riferimento alla religione, in quanto essa non può essere motivo di discriminazione e distinzione tra i diversi individui. Inoltre al secondo comma, si prevede che la Repubblica debba rimuovere gli ostacoli che possano limitare “la libertà e l’eguaglianza dei cittadini”. Nei due casi di Lombardia e Veneto, le rispettive leggi regionali erano fonte di ostacoli per la libertà di professare la propria fede in luoghi di culto: nel caso della Lombardia, prevedendo che i luoghi di culto non andassero contro la “congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo”, discriminando quindi gli edifici con uno stile diverso, violando così gli articoli 3, 8 e 19 della Carta Costituzionale con una formula “già di per sé ambigua e non priva di una qualche inafferrabilità concettuale”, che attribuirebbe eccessivo potere discrezionale all’amministrazione; nel caso del Veneto, veniva previsto “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”, discriminando quindi la possibilità dell’utilizzo della lingua utilizzata per un determinato rito per coloro che frequentavano i luoghi adibiti a ciò.
2. Articolo 8: questa disposizione stabilisce al primo comma che tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla Legge e al secondo che esse hanno il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, a patto che non contrastino con l’ordinamento italiano. Inoltre, al terzo comma viene stabilito come fra lo Stato e le confessioni religiose possono essere stipulate delle intese per regolare i rapporti tra loro. È proprio il terzo comma dell’articolo che viene richiamato nel caso lombardo, in quanto il Presidente del Consiglio dei Ministri affermava che l’articolo 70 della legge regionale ai commi 2 e 2-bis introducesse “un’irragionevole disparità di trattamento a danno delle confessioni acattoliche prive di intesa o con intesa non ancora approvata con legge, rispetto alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose con intesa già approvata con legge”. Infatti, prevedere delle condizioni sfavorevoli per le altre confessioni diverse da quella cattolica o da quelle che hanno raggiunto un’intesa con lo Stato portava ad una disparità di trattamento non ammessa in Costituzione, in quanto esistono due articoli diversi, 7 e 8, ma solamente per differenziare lo strumento per regolare i rapporti con lo Stato, per cui tra Stato e Chiesa cattolica tramite i Patti Lateranensi, mentre tra Stato ed altre confessioni tramite intese. L’utilizzo di un differente strumento non deve però essere sintomatico di un trattamento diseguale e di una minor tutela di libertà religiosa concessa, specialmente “nella considerazione che le condizioni di queste confessioni sono disagiate e precarie proprio in materia di edifici di culto e di attrezzature religiose essenziali”. La Corte prevede quindi che “l’esercizio della libertà di aprire luoghi di culto, pertanto, non può essere condizionato a una previa regolazione pattizia”, altrimenti se così non fosse ci sarebbero delle discriminazioni per le confessioni che o non hanno ancora raggiunto un’intesa con lo Stato o non abbiano interesse a raggiungerla. Se la Regione, tramite una legge regionale, imponesse dei requisiti differenziati e più stringenti per permettere la costruzione degli edifici di culto alle confessioni prive di intesa, eccederebbe la sua competenza, “entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza”. Per queste ragioni, l’articolo 70 viene dichiarato illegittimo costituzionalmente nel comma 2-bis, limitatamente alle parole “che presentano i seguenti requisiti”, ponendo così in essere una distinzione foriera di discriminazione.
3. Articolo 19: questo articolo riporta il principio della libertà religiosa, per cui ognuno è libero di professare la propria fede religiosa nelle modalità che preferisce, con l’eccezione dei riti che sono “contrari al buon costume”. L’articolo costituzionale in questione ha come obiettivo sia la tutela della possibilità di professare liberamente il proprio credo sia impedire che vi siano delle irragionevoli disparità di trattamento nei confronti di alcune confessioni religiose e non. L’articolo 70 della legge regionale della Lombardia violerebbe questo dettato in quanto “definirebbe con una formula troppo generale e generica i presupposti della risoluzione o revoca della convenzione”, mentre l’articolo 72 sarebbe illegittimo nella possibilità di prevedere un referendum da parte dei Comuni riguardo ai piani delle attrezzature religiose poiché la destinazione delle aree destinate alla costruzione degli edifici di culto sarebbe “subordinata a decisioni espressioni di maggioranze politiche o culturali o altro”. Per la Corte vale il divieto di discriminazione, ma ciò non vuol dire che tutte le confessioni abbiano un’eguale porzione dei contributi e degli spazi disponibili: bisognerà distribuirli tenendo conto dell’entità della presenza sul territorio delle diverse confessioni. Viene comunque ribadito che il legislatore regionale non possa introdurre disposizioni che vadano ad intaccare l’attuazione del principio della libertà religiosa, eccedendo le proprie competenze, essendo questi rapporti regolati direttamente dallo Stato con le confessioni religiose. Anche nel caso del Veneto veniva lamentata la violazione dell’articolo 19 della Costituzione, in quanto l’articolo 31-ter comma 3 prevedeva che il soggetto richiedente la realizzazione dell’attrezzatura per l’utilizzo in un luogo di culto sottoscriva con il Comune una convenzione contenente un impegno fideiussorio, e che in tale convenzione potesse “essere previsto 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”, incidendo sulla libertà di culto, che vanno oltre al semplice rito, riguardando anche altre attività che contribuiscono all’espressione della libertà religiosa come prevista dalla Carta costituzionale. La previsione dell’utilizzo della lingua italiana in queste attività travalicherebbe, secondo la Corte, le finalità della convezione in materia urbanistica. L’uso della lingua italiana limiterebbe la libertà religiosa e di espressione degli adepti ad un culto. Rientra nel suddetto articolo anche il principio per cui la disponibilità di spazi adeguati ove “rendere concretamente possibile, o comunque facilitare, le attività di culto”.
4. Articolo 117 secondo comma: la disposizione in questione tratta della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, quindi del riparto di competenza tra essi. Al secondo comma è presente l’elenco tassativo delle materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva, quindi dove le Regioni non possono legiferare, tra cui alla lettera c) si trovano i “rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose”. Nel caso della legge lombarda, per il ricorrente vi era stata un’eccedenza da parte della Regione in questa materia. Per la Corte la questione è fondata, affermando che “la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell’oggetto, anche della ratio della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite”.

**NORMATIVA EUROPEA ED INTERNAZIONALE**

Nella sentenza sul caso della legge regionale della Lombardia, vi è un richiamo da parte del ricorrente di alcune norme derivanti dall’ordinamento internazionale, che vanno a tutelare la libertà di culto e in particolare il diritto all’edificio di culto. Viene infatti fatto riferimento all’articolo 117 della Costituzione che, ha detta del ricorrente, contiene il riferimento ai “principi europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto”.

1. Articoli 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, che impegnano l’Unione a combattere le discriminazioni tra le diverse confessioni religiose nell’attuazione della politica europea e promuovendo il dialogo con le stesse.
2. Articoli 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che tutelano la diversità e la libertà religiosa, vietando discriminazioni basate sulla fede religiosa.
3. Articolo 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che per il Presidente del Consiglio dei Ministri “obbliga gli Stati contraenti a rispettare la libertà di religione, la quale si estende a tutti gli atti che siano espressione diretta di fede, ivi compresa la realizzazione di luoghi dedicati al culto e alla discussione degli interessi sociali e culturali della comunità, nonché ad adottare misure infrastrutturali e condizioni favorevoli per facilitare lo sviluppo libero e non discriminatorio delle comunità religiose e dei loro membri”, col limite della tutela della sicurezza sociale. Viene quindi previsto da questo articolo che la fede consiste nella realizzazione personale, che sia essa da soli o in comunità, in pubblico o in privato. È da ciò che discende il diritto alla costruzione degli edifici di culto anche a livello sovranazionale, per permettere ai credenti di diversi culti di poter esprimere il proprio credo anche in spazi pubblici destinati a questo scopo. Il diritto alla costruzione degli edifici di culto fa quindi parte dei diritti umani previsti dal diritto internazionale.

Il richiamo ai principi sovranazionali però non viene considerato dalla Corte come argomento fondante per dichiarare l’incostituzionalità dell’articolo 70 ai commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, in quanto non ritiene sia chiaro quali siano i contenuti della legge regionale che contrastino con le disposizioni derivanti dall’ordinamento europeo ed internazionale. La Corte poi aggiunge che, all’articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, viene previsto che le disposizioni della Carta sono applicabili agli Stati membri sono quando essi devono applicare il diritto di matrice europea e quindi non in questa fattispecie. Il riferimento è perciò ritenuto troppo generico per essere considerato nel giudizio.

**OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E SPUNTI DI RIFLESSIONE**

In queste sentenze si vede come la Corte costituzionale ribadisca la divisione delle competenze tra Stato e Regioni, concentrandosi sul fatto che i rapporti con le diverse confessioni religiose diverse dalla cattolica siano regolati da intese con lo Stato e che quindi delle leggi regionali in materia non sono ammesse. Inoltre, per le confessioni religiose che non hanno ancora stipulato un’intesa o non hanno interesse nel farlo, ci si appella al principio della libertà di culto, che permette agli appartenenti a queste confessioni di professare liberamente il proprio credo in edifici adibiti a ciò e nei modi che preferiscono, sempre però nel rispetto dell’ordinamento italiano. In ragione di quanto detto, i diversi tentativi da parte delle Regioni di legiferare in materia di costruzione e mantenimento degli edifici di culto non sono ammessi. Delle previsioni che vadano a limitare questa libertà sarebbero discriminatorie, poiché il principio della libertà religiosa, come ribadito dalla Corte stessa, non può essere subordinato alla stipulazione di intese e perciò nemmeno una legge statale o regionale può farlo. La Corte però salva comunque alcune previsioni legislative, facendo riferimento a piani urbanistici preesistenti e riconosce alle Regioni, in caso di fondi stanziati per i diversi culti religiosi presenti sul territorio, la possibilità di distribuirli tenendo conto di alcuni fattori quali un criterio numerico di fedeli delle diverse confessioni e la stessa disponibilità di fondi e spazi per la costruzione di edifici. Dalle due sentenze sopra analizzate, però, emergono dei punti che sembrano permettere una via d’uscita da quanto previsto dagli articoli della Carta costituzionale, lasciando aperti degli interrogativi:

1. Nella sentenza sul caso del Veneto, la Corte dice che l’articolo 31-bis non pone distinzioni tra le diverse confessioni religiose. Viene inoltre previsto che è ammesso per lo Stato “regolare bilateralmente questi rapporti, concedendo vantaggi o imponendo limitazioni” per esigenze specifiche. Questa espressione non sembrerebbe lasciare dei margini interpretativi che permettono di compiere delle differenziazioni tra le diverse confessioni che potrebbero poi degenerare in discriminazioni, tenendo anche conto del fatto che sono le Regioni ad avere un margine di discrezionalità nel distribuire fondi e spazi per la costruzione di edifici di culto e per professare il proprio credo?
2. L’articolo 19 della Costituzione riporta la dicitura “purché non si tratti di riti contrari al buon costume”. In una società come quella moderna, in cui gli usi e i costumi spesso cambiano, si mescolano e si evolvono, vi può essere difficoltà nel riempire di significato questa espressione, specialmente in relazione a riti religiosi culturalmente distanti da quelli cattolici? Se la risposta è affermativa, ciò sarebbe un’ulteriore ragione che può rafforzare il principio della libertà di culto, che potrà in futuro andare a limitare la discrezionalità lasciata allo Stato e alle Regioni per operare differenziazioni tra le diverse confessioni?
3. Riguardo al caso della Lombardia, la Corte salva il dettato dell’articolo 72 comma 4 relativo alla possibilità di indire un referendum sul piano delle attrezzature religiose, in quanto rispettoso dell’ordinamento statale e non intaccando in alcun modo il procedimento di approvazione del piano. La possibilità di un referendum non sarebbe foriera del rischio, specialmente in realtà più chiuse come i piccoli Comuni, di operare una discriminazione per gli appartenenti a culti e culture diverse da quella cattolica, guidata da ragioni politiche e di pensiero e non solo da ragioni urbanistiche?

**BIBLIOGRAFIA**

[Corte costituzionale - Decisioni](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2016:63)sentenza 63/2016 sul caso Lombardia

[Corte costituzionale - Decisioni](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2017:67#:~:text=Per%20consolidata%20giurisprudenza%20costituzionale%2C%20la%20disponibilit%C3%A0%20di%20spazi,di%20professare%20la%20propria%20fede%20religiosa%2C%20in%20quals) sentenza 67/2017 sul caso Veneto

[Legge\_regionale\_12\_2005\_modif.pdf](https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/2ce66a39-7523-42ec-9e6a-acd737f74066/Legge_regionale_12_2005_modif.pdf?MOD=AJPERES)

[Legge-regione-Veneto-n.-12-del-2016.pdf](https://italiaius.it/wp-content/uploads/2016/04/Legge-regione-Veneto-n.-12-del-2016.pdf)

[La Costituzione | Senato della Repubblica](https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione)

[Diritti e Norme per gli Edifici di Culto in Italia](http://www.appuntigiurisprudenza.it/diritto-ecclesiastico/ledilizia-gli-edifici-di-culto.html)

[Libertà religiosa ed edilizia di culto: evoluzione normativa e problematiche interpretative | Salvis Juribus](http://www.salvisjuribus.it/liberta-religiosa-ed-edilizia-di-culto-evoluzione-normativa-e-problematiche-interpretative/)

[Articolo 18 - Libere coscienze - Centro di Ateneo per i Diritti Umani](https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/articolo-18-libere-coscienze#:~:text=Ogni%20individuo%20ha%20diritto%20alla%20libert%C3%A0%20di%20pensiero%2C,la%20propria%20religione%20o%20il%20proprio%20credo%20nell%E2%80%99insegnamento%2C)

[eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT)

[Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT)

[International Covenant on Civil and Political Rights | OHCHR](https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights)