

## **Libertà di culto e diritto al luogo di culto**

Verona, 25 novembre 2019

Prof. Andrea Ambrosi

### **1. Il tema.**

- un classico del diritto ecclesiastico  
- coinvolge problemi fondamentali del diritto costituzionale (da lungo tempo: sent. 59/1958)

- di attualità

-- 22.10.2019: udienza pubblica corte costituzionale su questioni relative a legge regione Lombardia

### **2. I dati costituzionali.**

#### **2.1. Il diritto di esercitare il culto**

\* **Art. 19 cost.:** “**Tutti** hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di **esercitarne in privato o in pubblico il culto**, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”.

\* Artt. 2, 3, 8, 18, 21 cost.

\* Titolari del diritto costituzionale sono “tutti”: cittadini, stranieri, apolidi, quale che sia la religione.

\* La disposizione costituzionale tutela anche, e prima di tutto, chi professa una religione “di minoranza”.

\* Corte suprema degli Stati Uniti, *West Virginia State Board of Education c. Barnette*, U.S. 624 (1943) 628: “[t]he very purpose of a Bill of Rights was to withdraw certain subjects from the vicissitudes of political controversy, to place them beyond the reach of majorities and officials and to establish them as legal principles to be applied by the courts. One's right to life, liberty, and property, to free speech, a free press, freedom of worship and assembly, and other fundamental rights may not be submitted to vote; they depend on the outcome of no elections”.

“Lo **scopo** proprio di un **catalogo di diritti fondamentali** era quello di sottrarre determinate tematiche alle vicissitudini della controversia politica, di **collocarli al di là della portata delle maggioranze e del potere pubblico**, e di fissarli come principi di diritto destinati ad essere applicati dalle corti... **[essi] non possono essere messi ai voti**; non dipendono dal risultato di alcuna elezione.”

[Il caso riguardava il diritto alla obiezione di coscienza avanzata nei confronti dell'obbligo scolastico del giuramento e del saluto alla bandiera, ritenuto in contrasto con la libertà di religione garantita dal I emendamento.]

Sent. 117/1979, punto 3.

Nella relazione al progetto di codice di procedura penale del 1929, il guardasigilli dell'epoca, nel motivare il riferimento a Dio contenuto nella formula di giuramento, riteneva di non doversi curare degli atei,

**“gli atei rappresentando una microscopica e trascurabile minoranza...”;**

la corte replica che

**“in realtà gli artt. 19 e 21 Cost. tutelano innanzitutto l'opinione religiosa propria della persona, essendo indifferente che essa si iscriva o meno in quella di una minoranza”.**

(v. anche sent. 161/1985, punto 4)

## **2.2. Il “diritto al mezzo” per esercitare il culto**

Due profili:

- a) diritto ad usare come luogo di culto un bene di cui si abbia la disponibilità
- b) diritto di “accedere” ad un bene da usare come luogo di culto

**\* Il “diritto al mezzo” è garantito dall'art. 19 cost.**

\* Sent. 67/2017:

“consolidato è il principio per cui la disponibilità di spazi adeguati ove «rendere concretamente possibile, o comunque [...] facilitare, le attività di culto» (sentenza n. 195 del 1993) rientra nella tutela di cui all'art. 19 Cost.”;

\* **Sent. 63/2016:**

“[l]’apertura di luoghi di culto, in quanto **forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso**, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume”; **“la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto”.**

### **Ma quale contenuto ha il ‘diritto al mezzo’?**

Argomenti dall'art. 21 Cost.:

“[n]aturalmente” - insegna la Corte con la sent. 105/1972 - “che «tutti» abbiano diritto di manifestare il proprio pensiero «con ogni mezzo», non può significare che tutti debbano avere, in fatto, la materiale disponibilità di tutti i possibili mezzi di diffusione, ma vuol dire, più realisticamente, che **a tutti la legge deve garantire la giuridica possibilità di usarne o di accedervi, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche dei singoli mezzi [...]**”.

### 2.3. Costituzione e norme internazionali

\* **Art. 9, comma 1, Cedu**: il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione - spettante a ogni persona - include “la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l’insegnamento, le pratiche e l’osservanza dei riti”.

Corte europea dei diritti dell’uomo, nella sentenza della sez. II, 24 maggio 2016, ric. n. 36915/10 e n. 8606/13, *Association de solidarité avec les Temoins de Jehovah* e altri c. Turchia:

al par. 89 si legge che “[l]a Cour estime nécessaire de rappeler que, aux termes de l’article 9 de la Convention, le droit à la liberté de religion comprend notamment la liberté de manifester sa religion par le culte et par l’accomplissement des rites. [...]”; e il par. 90 prosegue scrivendo che la Corte “rappelle à cet égard que l’article 9 de la Convention garantit «la liberté de manifester sa religion (...) collectivement». Or, si une communauté religieuse ne peut disposer d’un lieu pour y pratiquer son culte, ce droit se trouve vidé de toute substance (voir, mutatis mutandis, Hassan et Tchaouch, précité, § 62)”.

Il passo del par. 89 si può rendere così: “la Corte ritiene necessario di ricordare che, ai sensi dell’art. 9 della Convenzione, il diritto alla libertà di religione comprende segnatamente la libertà di manifestare la propria religione attraverso il culto e il compimento dei riti liturgici [...]”; al par. 90 “la Corte ricorda a tal riguardo che l’art. 9 della Convenzione garantisce ‘la libertà di manifestare la propria religione collettivamente’. Ora, **se una comunità religiosa non può disporre di un luogo ove praticare il proprio culto, tale diritto viene privato di ogni sostanza** (si veda, *mutatis mutandis*, Hassan e Tchaouch, già citati, par. 62)”.

Su tale presupposto, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che leda l’art. 9 Cedu il rendere **impossibile, o eccessivamente difficoltoso**, a un gruppo religioso ottenere la disponibilità di un luogo appropriato nel quale esercitare il culto, **in conseguenza della applicazione di normative urbanistiche** sulla pianificazione e sulla destinazione d’uso di edifici e locali.

### 3. Le discipline legislative ordinarie

Legge statale e/o legge regionale?

#### 4. Le competenze regionali:

- nella materia concorrente “governo del territorio” (art. 117.3 cost.)

\* La legge regionale **può** prevedere e incentivare la realizzazione di luoghi di culto.

\* La legge regionale **deve** prevedere la realizzazione di luoghi di culto?

- sembra mancare un *principio fondamentale* della materia in tal senso

-- art. 5, comma 3, Accordo Italia - Santa Sede 18 febbraio 1984 (ratificato sulla base della l. 25 marzo 1985, n. 121, e dalla stessa eseguito):

“[l]’autorità civile **terrà conto** delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali”.

- decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444

L’art. 3 stabilisce che “[p]er gli **insediamenti residenziali**, i rapporti massimi di cui all’art. 17 - penultimo comma - della legge n. 765 del 1967, sono fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante - insediato o da insediare - la **dotazione minima**, inderogabile, di **mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive**, a verde pubblico o a parcheggio [...]”, con la specificazione che la dotazione complessiva va “di norma” ripartita prevedendo “**mq. 2 di aree per attrezzature di interesse comune**”, nelle quali sono **comprese anche le attrezzature “religiose**”, accanto a quelle “culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi” e altre.

**- Ma a carico della legislazione regionale vale comunque direttamente l’art. 19 cost. e quindi valgono tutti i contenuti del diritto di libertà da esso garantito.**

**\* Quali limiti incontra la legislazione regionale nel disciplinare i luoghi di culto?**

#### **A. Regole e principi costituzionali “general”.**

\* art. 31-ter, comma 3, secondo periodo, l. reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (aggiunto con la l. reg. 12 aprile 2016, n. 12): nella **convenzione urbanistica** stipulata tra il soggetto richiedente e il comune interessato può “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” (cfr. la sent. 67/2017)

\* la presenza di una **“intesa” tra confessione e stato** (ex art. 8 cost.) non può essere un elemento di differenziazione nella disciplina urbanistica delle strutture per servizi religiosi, né per l’accesso ad eventuali contributi

[sent. 59/1958]  
sent. 195/1993  
sent. 346/2002  
sent. 52/2016  
sent. 63/2016  
sent. 67/2017

-- perché le regioni insistono nell’approvare leggi incostituzionali?

## **B. La finalizzazione alla tutela di “interessi urbanistici”**

Alcune leggi regionali impongono alla **pianificazione dei luoghi di culto** di prevedere tra l’altro “la presenza di **strade di collegamento adeguatamente dimensionate**” e “di **adeguate opere di urbanizzazione primaria**” (strade e opere che, se assenti o inadeguate, devono essere realizzate con onere a carico degli interessati), “uno spazio da destinare a **parking pubblico** in misura non inferiore al 200 per cento della superficie lorda di pavimento dell’edificio da destinare a luogo di culto” (con possibilità di aggiungere “un minimo di posteggi determinati su coefficienti di superficie convenzionali”), cui si uniscono “la realizzazione di **adeguati servizi igienici**” e “l’**accessibilità alle strutture anche da parte di disabili**”.

\* Quale **bilanciamento** tra interessi urbanistici e diritti costituzionali?

Il criterio:

“il **principio** e il **test di proporzionalità** [...] impongono di valutare se la **norma** oggetto di scrutinio, **potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale**, qual è la libertà di culto, sia **necessaria** e **idonea** al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, **tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali** e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti” (sent. 63/2016).

\* Discriminazioni indirette?

## **C. Referendum popolari sui luoghi di culto?**

## **D. La questione della disciplina regionale sui mutamenti di destinazione di uso di immobili esistenti.**

-- Le norme regionali limitative/punitive

-- Le posizioni della giurisprudenza:

---- a) sostanziale avallo della legislazione limitativa

---- b) “contenimento” della legislazione regionale, attraverso:

----- nozione restrittiva di “mutamento di destinazione di uso” (carattere “pubblico” del luogo di culto; necessità che il mutamento di destinazione di uso implichi un diverso “carico urbanistico”)

----- valorizzazione del libero uso della proprietà

## **5. Le competenze statali**

\* L’art. 117.2, lett. *h*), cost., assegna in via esclusiva allo Stato quanto attiene a “**ordine pubblico e sicurezza** [...]”.

L. reg. Lombardia 2015: nel corso del procedimento per la **predisposizione del piano** per le attrezzature religiose si devono acquisire “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”; il piano deve poi imporre, per ogni edificio rientrante nel suo ambito di applicazione, “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**”.

(Sent. 63/2016, punto 8, con riferimento al comma 4, primo periodo, e al comma 7, lett. *e*), dell’art. 72 l. reg. 12/2005, nel testo della l. reg. 2/2015)

\* **Fino a che punto lo stato potrebbe a limitare la apertura di luoghi di culto e lo svolgimento delle attività al loro interno, in funzione della tutela della sicurezza pubblica?**

Sent. 59/1958:

“[...] sarà sufficiente ricordare la sentenza n. 45 del 1957 di questa Corte [...], nel punto in cui rileva doversi ritenere **insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell’autorità di pubblica sicurezza**, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino. Il che, come è evidente, non può escludere che sui comportamenti effettivamente verificatisi cadano, nelle fattispecie previste, le sanzioni della legge; e su quelli in atto si eserciti, anche ai fini dell’ordine pubblico, il potere della polizia, entro i limiti giuridicamente consentiti”;

Sent. 195/1993:

“[l]’Assemblea Costituente pervenne alla definitiva formulazione del testo così da garantire a chiunque il "diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume". L’**esercizio del culto** - come si è già accennato - è dunque componente essenziale della libertà religiosa, conseguenziale alla stessa professione di una fede religiosa, **non soggetto anche nella sua forma pubblica a nessun controllo**, salvo la condizione, in un certo senso ovvia e naturale, che "non si tratti di riti contrari al buon costume" (A.C. pagg. 2773 e segg.)”.

Sent. 63/2016:

“Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto - nel rigoroso rispetto dei canoni di **stretta proporzionalità**, per le ragioni spiegate sopra - sono senz’altro da annoverare quelli relativi alla **sicurezza**, all’**ordine pubblico** e alla **pacifica convivenza**”.

**\* Per l’oggi, è sufficiente appellarsi alla giurisprudenza attenta alle ragioni costituzionali della libertà?**

... per evitare che le **esigenze securitarie** abbiano quasi incondizionata prevalenza, muovendo dalla opinione tanto diffusa quanto indimostrata che vi sia una correlazione assolutamente necessaria tra una religione, globalmente considerata, ed episodi di violenza e di terrorismo.

Non è sufficiente perché mutamenti e adattamenti nella giurisprudenza sono entro certi limiti fisiologici, se è vero che **il bilanciamento tra principi costituzionali** consiste “in una (sovra- o sub) **ordinazione reciproca** [...], **relativa ai casi in cui sono effettivamente bilanciati**, e **non in una gerarchia assoluta**”: “[c]he prevalga l’uno o l’altro, cioè, dipende dalle loro relazioni nel caso deciso [...]”.

Ad evitare quel risultato occorre da un lato **serietà nel conoscere ed approfondire i fenomeni religiosi attuali** (anche legati ai movimenti migratori) per quello che sono; d’altro lato, occorre prendere sul serio **i capisaldi della stessa ‘cultura occidentale’ che si ritiene in pericolo**, a partire dal “divieto, radicato nella tradizione liberale, di sacrificare diritti individuali a beni collettivi”<sup>1</sup>, e conseguentemente applicare con rigore i test di adeguatezza, di necessità e di proporzionalità a ogni disciplina ordinaria limitativa di un diritto fondamentale.

---

<sup>1</sup> Le citazioni di questi due ultimi capoversi sono da MAURO BARBERIS, *Non c’è sicurezza senza libertà*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 86.