



# Coscienza e Libertà

SEMESTRALE DI LIBERTÀ RELIGIOSA, LAICITÀ, DIRITTI DAL 1978

N. Marchei



## Religione e sicurezza integrata

ISSN 0394-2732

D. Romano - M. Ventura - G. Fattori - D. Curtotti - P. Annicchino - V. Ricciuto - T.F. Giupponi  
E. Gianfrancesco - G. Tropea - A. Vendaschi - I. Ruggiu - A. Pin - G. Corso - N. Marchei - F. Alicino  
D. Milani - A. Casiere - I.A. Caggiano - P.B. Helzel - S. Amato - A. Benzo - S. Baldassarre

# Ordine pubblico e sicurezza: il caso dei luoghi di culto\*

**Natascia Marchei**

*Professoressa Ordinaria di Diritto ecclesiastico, Università di Milano-Bicocca*

## ABSTRACT

**Sicurezza e libertà religiosa costituiscono da qualche anno un'endiadi inseparabile. È innegabile che gli ordinamenti europei abbiano ormai intrapreso un percorso securitario che nasce da una concezione di luogo di culto come luogo pericoloso e conduce ad una progressiva restrizione, anche e soprattutto in ottica preventiva, delle facoltà riconducibili al diritto di libertà religiosa.**

## SOMMARIO

1. Ordine pubblico e sicurezza quali limiti alle libertà costituzionali - 2. Libertà religiosa e luoghi di culto: il controllo preventivo e astratto e il ritorno all'ordine pubblico ideale - 3. Brevi conclusioni: la necessaria valutazione in concreto nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

## 1. Ordine pubblico e sicurezza quali limiti alle libertà costituzionali

Libertà religiosa e sicurezza costituiscono ormai da qualche decennio un'endiadi inseparabile di cui si trova continuamente traccia in dottrina, nella giurisprudenza ed anche in alcune recenti disposizioni normative. Tale esito è difficilmente comprensibile se letto con i soli occhi del legislatore costituente che, nella formulazione dell'art. 19 della Carta costituzionale (e altresì dell'art. 21 della stessa), aveva espunto qualsiasi riferimento a limiti espressi al diritto di libertà religiosa (e di manifestazione del pensiero) che non fossero riconducibili alla clausola generale, peraltro molto discussa anche per la sua fumosità, del "buon costume"<sup>1</sup>.

\* Elaborato nell'ambito delle ricerche del progetto PRA-HE 2021 "Re.co.se - Religion and Comprehensive Security" finanziato dall'Università degli Studi di Foggia (bando PRA\_HE 2021 UNIFG finanziato dall'Unione europea mediante il programma Next Generation EU e dal programma MUR-Fondo Promozione e Sviluppo-DM 737 del 2021).

Più precisamente, come è noto, la discussione nella commissione per la Costituzione si concentrò sulla necessaria espunzione, sostenuta dai più, della clausola dell'ordine pubblico, in funzione di limite alle libertà fondamentali, che compariva (tra le molte disposizioni normative pre-costituzionali anche) nell'art. 1 della legge sui culti ammessi, datata 1929, come limite all' "ammissione" dei culti diversi dal cattolico<sup>2</sup>.

L'ordine pubblico citato nella legge fascista era un ordine pubblico di natura ideale, che rinviava ai principi fondamentali dello Stato etico e che permeava di sé, in funzione liberticida, buona parte della legislazione del ventennio. Il limite previsto dalla legge fascista, riferito ai riti e, altresì, ai principi dei culti diversi dal cattolico introduceva un discrimine, ampiamente discrezionale, tra culti graditi al regime politico e, quindi, ammessi ad operare nello Stato, e culti sgraditi e, quindi, esclusi dalla vita pubblica.

L'ordine pubblico ideale (o politico), ancorato ai fondamenti del nuovo Stato totalitario fascista, tutelava principi (e non beni) e ne rendeva illegittima la messa in discussione<sup>3</sup>. Esso perseguiva la funzione primaria di mettere a tacere il dissenso politico e tutelava un bene che faceva capo allo Stato come istituzione e non alla comunità dei cittadini<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Si veda sul punto in relazione al diritto di libertà religiosa V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012.

<sup>2</sup> L'art. 1 della legge n. 1159 del 1929 così recitava: «Sono ammessi nello Stato culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume. L'esercizio, anche pubblico di tali culti è libero». Così anche l'art. 26 del TU delle leggi di pubblica sicurezza: «Il questore può vietare, per ragioni di ordine pubblico o di sanità pubblica, le funzioni, le cerimonie, le pratiche religiose e le processioni indicate nell'articolo precedente».

<sup>3</sup> Raggiungeva lo stesso obiettivo anche il reato di vilipendio alla religione dello Stato, disciplinato dall'art. 402 del codice Rocco. I principi della religione dello Stato erano posti a fondamento dello Stato etico.

<sup>4</sup> Sulla complessa questione dell'ordine pubblico "ideale" la bibliografia è sterminata. Si segnalano A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.*, vol. CLXI, 1963, p. 111 ss.; L. PALADIN, voce *Ordine pubblico*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XII, Torino 1965; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 133 ss.; A. CERRI, *Ordine pubblico*, in *Enc. giur. Treccani*, XXII, Roma, 1990. Si veda più recentemente A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *AIC, Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 1/2015, che scrive: «l'ordine pubblico si identifica con un ordine ideale il dissenso dal quale è considerato pericoloso per la sicurezza del regime», (p. 4) e, in relazione all'endiadi ordine pubblico e sicurezza, di cui al TULPS del 1926 l'A. ricorda che nella



Non a caso, in quel periodo storico, le libertà erano concepite non come diritti soggettivi ma come mere concessioni da parte dello Stato, i cc.dd. “diritti riflessi”<sup>5</sup>. In quest’ottica, dunque, ben si comprendono le ragioni dei Costituenti che hanno inteso l’ordine pubblico un pericolo in quanto «troppo spesso preso a pretesto da funzionari di polizia per non permettere quelle manifestazioni che ad essi fa comodo di non permettere, e che potrebbero essere anche sconsigliate e non volute dai Governi del tempo»<sup>6</sup>.

I lavori preparatori rivelano la comune intenzione dei Costituenti di garantire appieno i diritti fondamentali: «quale compito viene dunque affidato alla nuova Costituzione italiana perché sia almeno costituzionalmente superata questa crisi? La risposta è evidente: riaffermare solennemente i diritti naturali – imprescrittibili, sacri, originari — della persona umana e costruire la struttura dello Stato in funzione di essi. Lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato: ecco la premessa ineliminabile di uno Stato essenzialmente democratico»<sup>7</sup>.

relazione al decreto si legge «la tutela dell’ordine attiene più direttamente alla difesa degli ordinamenti obiettivi dello Stato, mentre la tutela della sicurezza attiene più direttamente alla difesa dei cittadini e dei loro beni», (p. 3).

<sup>5</sup> A. PACE, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 3. T. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2007. Per una ricostruzione recente, M.C. AMOROSI, *L’Ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 131 ss.

<sup>6</sup> Si vedano sul punto le discussioni nella Commissione per la Costituzione: «Senonché, quello dell’ordine pubblico è criterio troppo evanescente e troppo spesso preso a pretesto da funzionari di polizia per non permettere quelle manifestazioni che ad essi fa comodo di non permettere, e che potrebbero essere anche sconsigliate e non volute dai Governi del tempo. È dunque troppo soggettivo, troppo elastico e troppo facilmente invocabile questo criterio, perché si possa ad esso affidare il regolamento di una libertà che interessa la grande maggioranza dei cittadini. Noi crediamo pertanto che debba essere soppresso anche il criterio discriminativo dell’ordine pubblico. Ho visto che in altro emendamento si propone di sostituire al criterio dell’“ordine pubblico” quello dell’“ordinamento giuridico”; ma la situazione non verrebbe migliorata, in quanto resterebbe sempre in potere del Governo promuovere riforme legislative atte a impedire manifestazioni di culti ad esso non accetti» (Nobile Tito d’Oro, 12 aprile 1947). «Qui si tratta, in sostanza, di precludere la possibilità all’Autorità di pubblica sicurezza di intervenire in una valutazione, che dovrebbe essere puramente ideologica, del contenuto delle diverse religioni e della loro aderenza o meno ai principi generali che informano l’ordinamento dello Stato. Un’indagine di questo genere uscirebbe dalla possibilità e dalla competenza dello Stato» (Laconi, 12 aprile 1947).

<sup>7</sup> Così Giorgio La Pira, *Relazione sui principi relativi ai rapporti civili, Introduzione*. Si legge anche: «Diverso è il caso per la nuova Costituzione italiana: essa è necessariamente legata alla dura esperienza dello stato “totalitario”, il quale non si limitò a violare questo o quel diritto fondamentale dell’uomo: negò in radice l’esistenza di diritti originari dell’uomo, anteriori allo stato: esso anzi,



In conclusione, la nostra Carta costituzionale, per queste condivisibili ragioni, non ricorre mai alla clausola generale dell'ordine pubblico come limite alle libertà costituzionali ma solo a quella della sicurezza (o incolumità) pubblica. L'ordine pubblico comparirà solo più tardi, nell'art. 117 (modificato nel 2001) proprio insieme con la sicurezza, tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Nel breve svolgere di qualche decennio, però, il limite dell'ordine pubblico che era stato espunto dalla Carta costituzionale torna a fare capolino nella legislazione soprattutto penale e a costituire, nei fatti, un bene meritevole di tutela (anche penale), posto a presidio dell'ordine democratico. Il limite esplicito alle libertà contenuto nella legislazione fascista si trasforma in un limite implicito, teso alla tutela di altri beni ritenuti di rango costituzionale<sup>8</sup>. I principi dello Stato "etico" si trasformano nei principi dello Stato democratico e l'ordine democratico si eleva a bene di rango costituzionale idoneo a limitare le libertà costituzionali<sup>9</sup>.

Questa conclusione trova un certo riconoscimento anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, soprattutto in relazione ai numerosi reati di opinione previsti dal codice Rocco a tutela dell'ordine pubblico, conferma che «la tutela costituzionale dei diritti, come quello cui ha riguardo l'art. 21, ha sempre un limite non derogabile nell'esigenza che attraverso il loro eserci-

accogliendo la teoria dei "diritti riflessi", fu propugnatore ed esecutore di questa tesi: - non vi sono, per l'uomo, diritti naturali ed originari; vi sono soltanto concessioni, diritti riflessi: queste "concessioni" e questi "diritti riflessi", possono essere in qualunque momento totalmente o parzialmente ritirati, secondo il beneplacito di colui dal quale soltanto tali diritti derivano, lo Stato. Da qui la radicale inversione del rapporto individuo-Stato quale era stato costruito nelle Costituzioni di tipo occidentale: non più la struttura costituzionale e politica dello Stato in funzione dell'individuo e dei diritti naturali dell'individuo, ma, all'opposto, i diritti riflessi dell'individuo in funzione della struttura costituzionale e politica dello Stato».

<sup>8</sup> Si veda sul punto diffusamente l'ampia ricostruzione di A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 297 ss. L'A. si riferisce alla legge Reale (legge 142 del 1975) che introduce il bene giuridico ordine pubblico costituzionale e, successivamente, alla legge n. 15 del 1980 - di conversione del decreto-legge n. 625 del 1979 - che è rubricata Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica (p. 304 ss.).

<sup>9</sup> Si segnala l'art. 5 della legge Reale: «è vietato l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino».



zio non vengano sacrificati beni anche essi voluti garantire dalla Costituzione, e che tale deve ritenersi non solo la tutela del buon costume, cui l'articolo stesso fa espresso riferimento, ma anche il mantenimento dell'ordine pubblico, che è da intendere come ordine legale su cui poggia la convivenza sociale»<sup>10</sup>.

Gradualmente, negli anni Novanta del secolo scorso, il sintagma sicurezza-ordine pubblico assume un significato diverso, costituzionalmente orientato, in cui il primo termine (sicurezza) prevale sul secondo (ordine pubblico). Questa, bene pacificamente dotato di rilevanza costituzionale e previsto, in funzione di limite, in molteplici diritti fondamentali (si vedano ad esempio gli artt. 16 e 17 della Carta: diritto di circolazione e di riunione) rivela la sua accezione materiale: non si tutelano principi ma beni della vita di primaria importanza per tutti e per l'esistenza dell'ordinamento<sup>11</sup>.

La sicurezza è interpretata come ordine pubblico materiale, pre-condizione all'esercizio dei diritti dei cittadini, teso a garantire l'incolumità delle persone, l'ordinato vivere civile, il benessere collettivo (art. 117 lettera h dopo la novella costituzionale). Essa è la matrice di tutti i diritti poiché senza la sicurezza i diritti non possono essere esercitati efficacemente e, in alcune configurazioni, diventa essa stessa un diritto: il c.d. diritto alla sicurezza<sup>12</sup>.

La sicurezza-ordine pubblico, nella sua dimensione costituzionale e materiale legittimerebbe la tutela anticipata (con eventuale restrizione di diritti

<sup>10</sup> Così Corte cost. n. 199 del 1972 sulla contravvenzione di diffusione di notizie tendenziose atte a turbare l'ordine pubblico. Nello stesso senso Corte cost. n. 19 del 1962. In dottrina si veda C. ESPORRITO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 191 ss. che lamenta come l'ordine pubblico si sia trasformato nei fatti in un limite a tutti i diritti di libertà pur in assenza di espresse previsioni costituzionali.

<sup>11</sup> Copiosa la giurisprudenza della Corte costituzionale. Tra le molte si veda Corte cost. n. 290 del 2001 ove si legge: «è opportuno chiarire che tale definizione nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza di questa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento». Si veda A. PACE, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 2.

<sup>12</sup> In chiave critica, A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, in *Diritto e società*, 2013, p. 177 ss. Su questo asserito diritto in relazione alla libertà religiosa si veda A. NEGRI, *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica*, Carocci, Roma, 2022, p. 34 ss. che parla di «necessaria preconditione all'esercizio dei diritti» e, dunque, di «interesse collettivo alla sicurezza dei diritti», (p. 42). La tesi è stata sconfessata anche dalla Corte costituzionale (si veda Corte cost. ord. 187 del 2001).



fondamentali) dei soli beni primari quali la vita, l'integrità fisica, la salute sulla base di un giudizio prognostico da svolgersi in concreto.

È evidente, a questo punto, la natura circolare della clausola che, allo stesso tempo, limita alcuni diritti costituzionali per garantire la sussistenza di altri (primari)<sup>13</sup>.

## **2. Libertà religiosa e luoghi di culto: il controllo preventivo e astratto e il ritorno all'ordine pubblico ideale**

È a tutti noto che dopo l'11 settembre 2001, a seguito dei tragici atti terroristici di matrice religiosa, tutti gli ordinamenti (quantomeno europei) sono stati interessati da una deriva securitaria che ha riguardato soprattutto l'esercizio del diritto di libertà religiosa. Questa, da libertà privilegiata, quale era ritenuta nei primi anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, si è improvvisamente trasformata in libertà "pericolosa" e, come tale, oggetto di importanti restrizioni a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico (da qui l'endiadi libertà religiosa-sicurezza).

Tra le diverse espressioni del diritto di libertà religiosa ritenute fonti di pericolo, un ruolo particolare ha assunto, negli ultimi decenni, l'apertura di edifici di culto che, in alcune legislazioni recenti (e in molte proposte di legge) sono immaginati come luoghi di incontro e di radicalizzazione di terroristi di matrice religiosa<sup>14</sup>. Tale aprioristica convinzione ha legittimato l'approvazione di alcune leggi (regionali) restrittive (denominate anti-moschee) che condizionavano l'apertura dei luoghi di culto al rispetto di un *iter* complesso che prevedeva una lunga serie di pareri discrezionali e controlli preventivi proprio nell'ottica di una asserita tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza<sup>15</sup>.

L'allarme provocato dagli atti di terrorismo internazionale di matrice isla-

<sup>13</sup> Così T. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, cit., p. 6. che vede la sicurezza come garanzia e come limite dei diritti fondamentali.

<sup>14</sup> Che la disponibilità di un luogo in cui riunirsi e celebrare riti religiosi sia garantita dal diritto di libertà religiosa è pacifico nella giurisprudenza costituzionale già a fare data dagli anni Cinquanta (si veda Corte cost. 59 del 1958). Successivamente si veda Corte cost. 195 del 1993.

<sup>15</sup> La stessa Corte costituzionale riconosce, in relazione alla legge n. 2 del 2015 della regione Lombardia, che si tratta di disposizioni a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. Infatti, la Corte dichiara l'incostituzionalità delle stesse proprio in relazione all'art. 117 h) che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia (così Corte cost. n. 63 del 2016).



mica ha, quindi, avuto come conseguenza un importante arretramento della soglia di intervento dei pubblici poteri su attività ritenute aprioristicamente ed astrattamente pericolose e, dunque, un ritorno dell'ordine pubblico ideale. L'individuazione in via preventiva e astratta di un determinato gruppo sociale e di un determinato luogo di incontro e di riunione dello stesso come fonti di pericolo conduce ad una tutela dell'ordine e della sicurezza fortemente idealizzati<sup>16</sup>.

Veniamo ad un esempio concreto. La legge n. 12 del 2005 della regione Lombardia (così come modificata nel 2015) prevedeva<sup>17</sup> che i luoghi destinati alla costruzione (o apertura) di edifici di culto (e solo di questi) dovessero essere necessariamente inseriti nel Piano per le attrezzature religiose (PAR), approvato dal comune interessato. Per l'approvazione del PAR, peraltro, era previsto un complesso *iter* amministrativo che comprendeva l'acquisizione di pareri preventivi di «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» (art. 72 della legge della regione Lombardia).

Il PAR, inoltre, doveva prevedere: 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 (art. 72 della legge). Le disposizioni attivavano forme di controllo preventivo sull'organizzazione e attività delle confessioni religiose (soprattutto quelle prive di intesa, e soprattutto sull'Islam) e sui loro responsabili e fedeli. Il controllo perseguiva il fine di effettuare un giudizio prognostico, ampiamente discrezionale, sulla loro attitudine a tenere comportamenti illeciti o ritenuti pericolosi per la sicurezza, l'ordine pubblico e la pacifica convivenza. In una parola si potrebbe dire che la pericolosità del luogo di culto era data per presunta e, conseguentemente, il parere preventivo, del quale non erano indicati i criteri, si concentrava sulla pericolosità delle singole confessioni interessate, in

<sup>16</sup> Così A. CERRI, voce *Ordine pubblico*, cit., segnala che «passare dall'ordine pubblico come difesa da un'effettiva lesione di beni della vita essenziali [...] all'ordine pubblico come difesa da un pericolo astratto, presunto per legge, implica passare da un ordine pubblico materiale ad un ordine pubblico ideale».

<sup>17</sup> La legge è stata dichiarata parzialmente incostituzionale da Corte Cost. 63 del 2016 e 254 del 2019.



base ad un giudizio prognostico effettuato in astratto.

Il processo di idealizzazione del bene sicurezza risulta evidente se si procede ad una comparazione con la disciplina contenuta nella legislazione sui culti ammessi, emanata dal legislatore fascista e tesa alla tutela dell'ordine pubblico ideale tipico di quel periodo storico. La legislazione, come è noto, sottoponeva l'apertura dei luoghi di culto e le riunioni che vi si tenevano al rilascio di autorizzazioni governative anch'esse ampiamente discrezionali<sup>18</sup>.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul punto ancora negli anni Cinquanta del secolo scorso (vale a dire nei primi anni di operatività) mostra di «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» (Corte cost. n. 59 del 1958 e nello stesso senso Corte cost. 45 del 1957).

La pronuncia, benché datata e relativa a disposizioni che hanno visto la luce nello Stato totalitario, mostra ancora una sorprendente attualità in relazione alla nuova deriva securitaria e all'ordine pubblico idealizzato. Essa ci ricorda che i controlli preventivi, quando costituiscono limiti a libertà fondamentali, devono essere indirizzati alla prevenzione di comportamenti che possano – all'esito di un giudizio prognostico da esercitarsi in concreto - mettere in pericolo beni essenziali della vita.

La giurisprudenza della Corte è, infatti, costante nell'affermare che la riserva di legge esclusiva allo Stato prevista dall'art. 117 lettera h riguarda le funzioni dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento e «le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni»<sup>19</sup>. Per cui, le restrizioni preventive sono ammesse

<sup>18</sup> Così artt. 1 e 2 del regio decreto n. 289 del 1930.

<sup>19</sup> Così Corte cost., sent. 25 luglio 2001, n. 290. Nello stesso senso tra le molte: Corte cost., sent. 26 luglio 2002, n. 407; 1° giugno 2004, n. 162; 29 dicembre 2004, n. 428; 10 marzo 2005, n. 95. Si veda anche Corte cost., sent. 22 giugno 2006, n. 237: «Non vi è dubbio che tutte queste prescrizioni attengono chiaramente alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza [...] che l'art. 117, secondo



solo se «giustificate sulla base di un giudizio di “probabilità” circa la futura commissione dell’illecito o circa la futura verifica dell’evento pregiudizievole per la sicurezza pubblica»<sup>20</sup>, intesa in senso materiale. Di contro esse non possono essere utilizzate con modalità che affievoliscano l’esercizio del diritto di libertà al punto tale che questo diventi una concessione dell’autorità di pubblica sicurezza così come avveniva nello Stato totalitario.

### **3. Brevi conclusioni: la necessaria valutazione in concreto nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa**

In conclusione, la nuova immagine del luogo di culto nega il presupposto di partenza: non più, come negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, luogo di promozione e di esercizio della fede religiosa individuale e collettiva da tutelare e sostenere anche con contributi economici, ma fonte di pericolo da sottoporre a controlli e restrizioni<sup>21</sup>.

Questo esito segna, altresì, il declino della concezione dell’edificio di culto come opera di urbanizzazione secondaria, destinata a rispondere a bisogni collettivi o, meglio generali, di grandi numeri di fedeli<sup>22</sup>. Su questo aspetto è rilevante segnalare gli esiti della sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 2019, sempre in relazione alla legge della Regione Lombardia.

La pronuncia, proprio sulla base del superamento della concezione del luogo di culto necessariamente ancorata alle opere di urbanizzazione secondaria indica nella valutazione in concreto della situazione dei luoghi la strada per una espansione del diritto di libertà religiosa (e dell’esercizio del culto) in chiave anti-securitaria. Più precisamente la Corte esclude che l’effettiva destinazione al culto di un immobile e, quindi, il suo utilizzo come luogo di riunione e di preghiera

comma, lettera h), Cost. attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. In proposito questa Corte ha più volte precisato che tale materia si riferisce all’adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati».

<sup>20</sup> Così A. PACE, *Problematica delle libertà fondamentali*, Parte generale, Cedam, Padova, 2003, p. 337 s.

<sup>21</sup> Sulla questione diffusamente N. MARCHEI, *Il diritto al tempio. Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>22</sup> L’inserimento degli edifici di culto tra le opere di urbanizzazione secondaria risale agli anni Sessanta-Settanta del secolo scorso: si veda la legge 865 del 1971, che modifica la precedente legge 847 del 1964 e qualifica le “chiese ed altri edifici per servizi religiosi” alla stregua di opere di urbanizzazione secondaria insieme alle scuole, i centri sociali, le attrezzature sanitarie.



legittimi di per sé stessa il ricorso a discipline specifiche di natura autorizzatoria o a controlli preventivi non richiesti per immobili con destinazioni diverse.

La destinazione al culto non attiva, di per sé, alcuna necessità di interventi preventivi. La necessità di questi richiede una valutazione in concreto, relativa all'effettivo impatto sul tessuto urbano dell'immobile. Valutazione che prenderà in considerazione le dimensioni dello stesso, il numero di persone da cui è frequentato e altri rilevanti elementi oggettivi. Solo una valutazione sull'importanza dell'impatto in concreto dell'apertura dell'immobile sul tessuto urbano potrà legittimare, nell'ottica del governo del territorio, la necessità di atti autorizzatori o poteri di controllo.

La Corte, dunque, riconduce il legislatore sulla strada della valutazione in concreto dello stato di fatto e mostra di delegittimare la richiesta di autorizzazioni sulla base di un'astratta pericolosità dei luoghi di culto. Il luogo di culto, non più necessariamente opera di urbanizzazione secondaria, perde la sua iniziale connotazione (connaturata alle opere di urbanizzazione) di luogo di sicuro interesse pubblico ma, allo stesso tempo, esce anche dalla sfera d'influenza delle disposizioni securitarie introdotte dalla legge regionale.

La destinazione al culto, per la Corte costituzionale, è una destinazione come le altre e non necessita di disposizioni specifiche. È solo la concreta valutazione dello stato dei luoghi e del suo impatto sul territorio a rendere eventualmente necessarie autorizzazioni o procedure di controllo nell'ottica non più della sicurezza e dell'ordine pubblico ma del (buon) governo del territorio<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Nella giurisprudenza amministrativa hanno seguito l'orientamento della Corte costituzionale, tra le altre, TAR Lombardia sez. II, 19/11/2020, n. 221). Si veda anche Consiglio di Stato sez. VI, 24/01/2020, (ud. 23/01/2020, dep. 24/01/2020), n. 238, in relazione al mutamento di destinazione urbanistica: «il mutamento di destinazione d'uso non autorizzato, attuato senza opere, comporta una c.d. variazione essenziale sanzionabile soltanto se ed in quanto comportante una variazione dei carichi urbanistici, ritenuta sussistente nel caso di afflusso (anche potenziale) generalizzato e periodico di una moltitudine di persone per ragioni di culto come ritenuto dal giudice di prime cure nell'ordinanza impugnata; in caso contrario, in difetto della realizzazione di alcuna opera edilizia e di alcuna trasformazione rilevante, il mutamento d'uso costituisce espressione della facoltà di godimento, quale concreta proiezione dello ius utenti, spettante al proprietario».