

Sentenza

1. La questione sottoposta a giudizio del Consiglio di Stato, che si è definita con la sentenza in commento, muove dall'applicazione della L.R. Veneto n. 11 del 23 aprile 2004 (*Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*) ed in particolare degli artt. 31-bis e 31-ter, in relazione alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi.

E tuttavia la questione -per quanto di interesse- assume valore anche al di là del merito della controversia che ci occupa, in relazione cioè *all'uso degli immobili per il culto*.

In effetti con la sentenza n. 2851/2025 in esame, il Consiglio di Stato -prima ancora di soffermarsi sulla disciplina regionale veneta (§ 10) e quindi sulla questione di merito- analizza per un verso il diritto all'esercizio del culto (§§ 9; 9.1) con i correlati obblighi che gravano sull'Amministrazione anche con riferimento alle associazioni che detti culti affermano, per altro verso precisa che il tema della libertà di culto non si pone *"quando viene in rilievo un potere a esercizio doveroso e contenuto vincolato qual è quello di repressione degli abusi edilizi"* (§ 9.3).

2. Ai fini che interessano, assumono rilievo considerazioni di ordine generale che involgono diritti e interessi di rango costituzionale che trascendono la specifica religione (la fattispecie riguarda l'utilizzo di un immobile -avente destinazione commerciale- da parte di fedeli di religione islamica che, come noto, non ha ancora siglato una intesa con lo Stato italiano), e che hanno un loro impatto anche e soprattutto da un punto di vista sociale, per la conflittualità che può derivarne e che spesso si traduce in contenziosi dinanzi al giudice amministrativo.

2.1. In particolare il Consiglio di Stato si è anzitutto riportato alla giurisprudenza costituzionale secondo cui il principio della laicità dello Stato è uno dei cardini della forma di Stato delineata nella Costituzione, precisando che questo *«implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»* (Corte cost., 12 aprile 1989, n. 203). In sostanza l'esercizio del culto, in forma individuale o associata, in privato o in pubblico, è oggetto di un diritto inviolabile o, più precisamente, di una "libertà", riconosciuta a "tutti" dall'art. 19 Cost., dall'art. 9 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo e dall'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché intimamente connessa alla "pari dignità sociale" di ciascuno e alla necessità di assicurare le condizioni per il "pieno sviluppo della persona umana" cui fa riferimento l'art. 3 della Carta.

Secondo il Consiglio, da tali principi deriva anzitutto un reciproco obbligo di *"leale*

collaborazione” e buona fede in capo alle amministrazioni (anche territoriali), e ai rappresentanti delle varie confessioni e con le associazioni che esercitano la libertà religiosa, come stabilito dal comma 2-bis dell’art. 1 L. 241/1990, nell’adempimento di un dovere che ha portata “bilaterale” e si rivolge tanto all’amministrazione quanto ai soggetti che a vario titolo intervengono in un dato procedimento (Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 19 e n. 20).

3. Il Consiglio di Stato cala quindi i suddetti principi che delinea come di leale collaborazione e che costituiscono espressione dei principi d’imparzialità e buon andamento sanciti dall’art. 97 Cost., nella fattispecie concreta, stabilendo che sono essi ad orientare soprattutto l’esercizio del potere discrezionale, nell’ambito del quale l’interesse pubblico primario viene posto in relazione e bilanciato con gli altri interessi pubblici e privati a vario titolo coinvolti. In particolare e con specifico riguardo alla pianificazione urbanistica, la sentenza sottolinea come nell’ambito di tale attività l’Amministrazione deve prevedere luoghi adibiti (o che si possono adibire) ai vari culti, come pure si ricava dalle statuizioni della Corte Costituzionale, la quale non ha mancato di stabilire che *«la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l’effettivo esercizio della libertà di culto»* (Corte cost., 24 marzo 2016, n. 63, la quale aggiunge che *«il difetto di ponderazione di tutti gli interessi coinvolti potrà essere sindacato nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa»* e che lo stesso vale per *«un eventuale cattivo uso della discrezionalità programmatica, atto a penalizzare surrettiziamente l’insediamento delle attrezzature religiose»*). Da ciò deriva che sulle autorità pubbliche grava il duplice dovere, in positivo, di prevedere e mettere a disposizione spazi pubblici per le attività religiose e, in negativo, di astenersi dal frapporre ostacoli ingiustificati all’esercizio del culto nei luoghi privati e dal discriminare le confessioni nell’accesso a quelli pubblici (Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 254).

3.1. Ferma dunque la necessità di prevedere, nell’ambito del territorio comunale, edifici da adibire a luogo di culto, occorre comunque considerare che tale stabile destinazione - presentando un impatto sull’ordinato sviluppo dell’abitato- deve avvenire nel rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia, in cui trovano composizione i vari interessi pubblici e privati che si rivolgono al territorio quale terminale delle attività umane (comunque sottoposte al sindacato della Corte costituzionale, se di fonte legislativa, o del giudice comune, se di natura amministrativa, quando siano irragionevolmente limitative della libertà religiosa).

In sostanza la libertà di culto incontra l’evidente limite della cornice normativa di rango primario e secondario e dei vincoli cui le attività umane di rilevanza pubblica sono astrette a salvaguardia della convivenza civile tra i consociati, cosicché non possa trovare

giustificazione una destinazione urbanistica di un immobile diversa da quella impressa dai pubblici poteri nell'esercizio dell'attività conformativa in materia urbanistico edilizia (Cons. Stato, decreti 11 marzo 2024, n. 856 e 857). Invero è la stessa Cedu (art. 9, co. 2) ad affermare che *«la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo»* è subordinata -solo- a quelle limitazioni che siano, da un lato, previste dalla legge e, dall'altro, che costituiscano *«misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza pubblica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui»*.

È quindi necessario che la stabile e duratura destinazione di un edificio a luogo di culto sia legittima tanto sul piano formale, per effetto dell'acquisizione del titolo edilizio previsto dalla legge (con pagamento degli oneri connessi), quanto su quello sostanziale, in ragione della conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia.

3.2. Chiaramente i suddetti requisiti non devono sussistere nell'ipotesi dell'uso isolato e saltuario di un edificio o di un luogo per il compimento del tutto occasionale di pratiche religiose, il quale, non comportando un significativo impatto sul territorio, non determina mutamento di destinazione dell'immobile e rientra tra le facoltà di godimento del bene che sono correlate al diritto di proprietà su di esso.

3.3. E dunque proprio con riguardo all'impatto sul territorio -e quindi sull'accertamento del *carico urbanistico*, da cui deriva la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione e l'esigenza di utilizzare più intensamente quelli esistenti (Cons. Stato, sez. VI, n. 7261/2023 e *id.*, sez. II, n. 235/2022)- deriva la necessità di un accertamento, effettivo e cioè concreto, della presenza di elementi oggettivi di riscontro del *“mutamento del carico urbanistico della zona conseguente all'attività esercitata all'interno del capannone dall'Associazione”* (Cons. Stato, sez. VI, ord. n. 238/2020). In sostanza, l'accertamento del maggior carico urbanistico che fosse correlato ad un utilizzo di un immobile ad uso religioso, giustifica la necessità non solo del titolo edilizio e della corresponsione dei relativi oneri di urbanizzazione, ma assolve alla prioritaria funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore impatto antropico che si riversa sulla zona; in altre parole in detta ipotesi si deve considerare un possibile aumento di externalità negative sull'area interessata, conseguente al mutamento di destinazione d'uso dell'immobile rispetto agli effetti prodotti dalla destinazione precedente (Cons. Stato, sez. III, n. 9823/2024).

3.4. Riassumendo quindi - e con riguardo alle problematiche urbanistiche- la libertà di culto prevista in Costituzione può essere stabilmente esercitata nel rispetto della normativa locale, ovvero dedicando a tale scopo immobili con destinazioni compatibili con essa o comunque tali da poter essere diversamente a ciò destinati, con i conseguenti impegni

anche sotto l'aspetto degli oneri (e non solo).

E tuttavia ciò deve necessariamente coordinarsi, dal punto di vista dell'Amministrazione cui spetta l'onere di garantire la libertà di culto ma anche di pianificare e programmare gli interventi ad impatto sociale, con la effettiva previsione di luoghi ad esso deputati e alle relative opere di urbanizzazione.

4. In ultimo e nel merito, la sentenza in commento si sofferma sulla disciplina regionale veneta (§ 10) e quindi sulla questione di che trattasi *in cui è controverso il mutamento di destinazione d'uso di un immobile situato a Venezia da commerciale a luogo di culto* (§ 11), affermando l'infondatezza del ricorso.

In particolare (§ 15.1) (anche) i verbali della polizia *"consentono di ritenere appurato che l'immobile in questione, avente destinazione commerciale, è stato utilizzato in maniera non saltuaria come luogo di culto"*; da qui *Il mutamento di destinazione d'uso da immobile commerciale a luogo di culto che rende applicabili gli artt. 31-bis e 31-ter della l.r. Veneto n. 11 del 2004* poiché ritenuti afferenti anche *"alle associazioni"* (§ 15.2) e che dunque impongono ai destinatari alcuni requisiti *"mediante stipulazione di una convenzione con il comune, che nella specie manca, e il successivo rilascio del titolo edilizio"* (§ 15.3).

Conclude il Collegio assumendo che *"Il contrasto del mutamento di destinazione con le previsioni della legge regionale ne comporta l'illiceità sul piano edilizio e giustifica di per sé l'emissione dell'ordinanza di ripristino"* irrilevante essendo -ai fini del processo- l'avvenuta -ma successiva- iscrizione di detta associazione appellante nel registro unico del terzo settore (§ 15.5). Con riguardo a tale profilo una notazione finale appare però rilevare poiché si precisa che *"esulano da questo giudizio le conseguenze che discendono dall'intervenuta iscrizione, con particolare riferimento alla possibilità di adibire legittimamente i locali in questione a sede dell'associazione appellante, a prescindere dalla loro destinazione urbanistica in applicazione dell'art. 71 del d.lgs. n. 117 del 2017, per lo svolgimento delle attività istituzionali, comprese le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa di cui all'art. 5, comma 1, lettera d), rimanendo tra i "poteri non ancora esercitati" dall'amministrazione la valutazione circa l'attuale eseguibilità dell'obbligo di ripristinare effettivamente l'originario uso commerciale"* (§ 15.6).

4.1. Toccherà quindi al Comune nuovamente esprimersi -nel quadro normativo e giurisprudenziale su delineato- una volta che l'associazione avanzasse una richiesta circa la nuova valutazione della situazione alla luce di tale fatto sopravvenuto.

E dunque in conclusione, come anticipato al § 3.4 che precede, ferma la possibilità per i

singoli di presentare una specifica istanza di mutamento di destinazione d'uso di un immobile, lo spunto che si ricava dalla lettura della sentenza va riferito alla possibile azione dell'Amministrazione. Come accennato infatti, la concreta possibilità di esercitare in forma libera i diversi culti dovrebbe preferibilmente essere contemplata già in sede di pianificazione; del resto oggi assume sempre più rilevanza il crescente pluralismo religioso, sociale e culturale della società moderna, ed un'azione amministrativa così previamente orientata attenuerebbe le criticità quali quelle sottese alla vicenda in esame. E d'altra parte se l'apertura di luoghi di culto ricade nell'ambito della tutela garantita dall'art. 19 Cost., traducendosi anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare (Corte Cost., sent. n. 67/2017), essa comporta un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente gli enti territoriali). In positivo - in applicazione del citato principio di laicità - esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici (sentenze n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993).

In sostanza l'attività (quella amministrativa, di disciplinare l'edilizia del culto), deve porsi nel solco dell'insegnamento offerto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, trovando la sua ragione e giustificazione - propria della materia urbanistica - nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi (Corte Cost., sent. n. 195 del 1993 e n. 63/2016).

Guglielmo Gattamelata

[Sentenza](#)