

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 195 DEL 1993 – Ammissibilità delle Confessioni senza intesa ai contributi per l'edilizia di culto.

Repubblica italiana: in nome del popolo italiano, la Corte Costituzionale, composta dai signori: Presidente, Prof. Paolo Casavola; Giudici: dott. Francesco Greco, Avv. Ugo Spagnoli, prof. Vincenzo Caianiello, avv. Mauro Ferri, prof. Luigi Mengoni, prof. Enzo Cheli, dott. Renato Granata, prof. Giuliano Vassalli, prof. Francesco Guizzi, prof. Cesare Mirabelli, prof. Fernando Santossuosso;

ha pronunciato la seguente sentenza:

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. I e 5, terzo comma, della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, recante «Disciplina urbanistica dei servizi religiosi», promosso con ordinanza emessa il 19 febbraio 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sul ricorso proposto dalla Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova contro il Comune dell'Aquila, iscritta al n. 549 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di costituzione della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e del Comune dell'Aquila nonché l'atto di intervento del Presidente della Regione Abruzzo;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli avvocati Stefano Grassi, Pietro Rescigno e Angelo Clarizia per la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e l'Avvocato dello Stato Carlo Salimei per la Regione Abruzzo.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 5, terzo comma, della legge regionale Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29, recante la disciplina urbanistica dei servizi religiosi, nella parte in cui prevedono l'erogazione di contributi solamente a favore delle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano regolati sulla base di intese, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

Siffatte disposizioni - ad avviso del giudice remittente - si porrebbero in contrasto con gli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 8, primo comma, 19, 20, 117 e 120, terzo comma, della Costituzione.

2. - La legge della Regione Abruzzo deferita al vaglio di questa Corte disciplina - come è espressamente enunciato nell'art. I - «i rapporti intercorrenti tra insediamenti residenziali e servizi religiosi ad essi pertinenti, nel quadro delle attribuzioni spettanti rispettivamente ai comuni ed agli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione e che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei comuni interessati dalle previsioni urbanistiche di cui ai successivi articoli». L'art. 5, poi, prevede, al primo comma, che «I comuni devolvono entro il 31 marzo di ogni anno alle competenti autorità religiose di cui alla presente legge una aliquota pari al 10% dei contributi per urbanizzazione secondaria loro

dovuti»; successivamente, dopo aver regolato le modalità di determinazione delle somme, il terzo comma del medesimo art. 5 dispone: «i contributi sono corrisposti alle confessioni religiose che facciano richiesta e che abbiano i requisiti di cui al precedente art. 1: proporzionalmente alla loro consistenza ed incidenza sociale».

Questa Corte è pertanto chiamata a decidere se la riserva esclusiva dei detti contributi in favore, oltre naturalmente che della Chiesa cattolica, delle sole confessioni religiose che abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato attraverso le intese previste dall'art. 8, terzo comma, della Costituzione, contrasti con il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose e con il diritto assicurato a tutti di professare la propria fede religiosa e di esercitarne in pubblico il culto; in particolare, quindi, con riferimento agli artt. 8, primo comma, e 19 della Costituzione.

3. - La questione è fondata.

La norma sottoposta al vaglio della Corte è compresa nella «disciplina urbanistica dei servizi religiosi» adottata dalla Regione Abruzzo nell'ambito della propria competenza in materia urbanistica, e nel contesto delle disposizioni statali che comprendono le chiese e gli altri edifici per i servizi religiosi tra le opere di urbanizzazione secondaria, al pari di altri servizi di pubblico interesse (cfr. legge n. 167 del 1962 modificata dalla legge n. 865 del 1971). La disciplina della Regione Abruzzo prevede fra l'altro, all'art. 3, una dotazione di aree specificamente riservate ai servizi religiosi sino ad un massimo del 20% di quelle obbligatoriamente previste per attrezzature di interesse comune, nonché all'art. 5 l'erogazione di contributi nella misura pari al 10% dei contributi per urbanizzazione secondaria dovuti ai comuni, da utilizzarsi per la realizzazione di attrezzature di interesse comune di tipo religioso.

Si è di fronte quindi ad un intervento generale ed autonomo dei pubblici poteri che trova 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.

La realizzazione di questi ultimi ha per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell'art. 19 della Costituzione.

In tale campo perciò l'intervento dei pubblici poteri deve uniformarsi al principio supremo «della laicità dello Stato che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta Costituzionale della Repubblica», principio che «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» (cfr. sent. n. 203 del 1989).

4. - La tesi difensiva della Regione Abruzzo si basa in sostanza sull'argomento secondo cui l'esclusione dai contributi delle confessioni religiose che non abbiano regolato per legge i propri rapporti con lo Stato mediante intese non darebbe luogo a violazione dei principi di libertà e di uguaglianza essendo il differente trattamento legittima conseguenza di situazioni non omogenee.

Ma l'argomento è fuorviante: il rispetto dei principi di libertà e di uguaglianza nel caso in esame va garantito non tanto in raffronto alle situazioni delle diverse confessioni religiose, (fra l'altro sarebbe difficile negare la diversità di situazione della Chiesa cattolica), quanto in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa. Se la diversità di trattamento ai fini dell'ammissione al contributo pubblico, come la stessa difesa della Regione sottolinea, è collegata alla entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra confessione religiosa, il criterio è del tutto logico e legittimo, e la previsione in tal senso della legge regionale (artt. 1 e 5) non è contestabile; essa non integra nemmeno *stricto sensu* una discriminazione in quanto si limita a condizionare e a proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato.

Rispetto, però, alla esigenza sopra enunciata di assicurare edifici aperti al culto pubblico mediante l'assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni, la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l'esercizio pubblico del culto professato come esplicitamente sancito dall'art. 19 della Costituzione.

In questa prospettiva tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti. L'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8, terzo comma, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può quindi costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini.

5. - Invero, tutte le confessioni religiose sono - secondo il dettato dell'art. 8, primo comma, della Costituzione - egualmente libere davanti alla legge. A questo principio generale si aggiunge, nella disciplina del citato art. 8, l'affermazione del diritto delle confessioni di «organizzarsi secondo i propri statuti in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» (secondo comma), cui segue la facoltà di aver rapporti con lo Stato, da disciplinare per legge sulla base di intese con le rappresentanze delle confessioni organizzate (terzo comma).

Possono quindi sussistere confessioni religiose che non vogliono ricercare un'intesa con lo Stato, o pur volendola non l'abbiano ottenuta, ed anche confessioni religiose strutturate come semplici comunità di fedeli che non abbiano organizzazioni regolate da speciali statuti. Per tutte, anche quindi per queste ultime - ed è ipotesi certo più rara rispetto a quella della sola mancanza d'intesa - vale il principio dell'uguale libertà davanti alla legge.

Una volta, dunque, che lo Stato e i poteri pubblici in genere ritengano di intervenire con una disciplina comune, quale è quella urbanistica, per agevolare la realizzazione di edifici e di attrezzature destinati al culto mediante l'attribuzione di risorse finanziarie ricavate dagli oneri di urbanizzazione, la esclusione da tali benefici di una confessione religiosa in dipendenza dello «status» della medesima, e cioè in relazione alla sussistenza o meno delle

condizioni di cui al secondo e terzo comma dell'art. 8 della Costituzione, viene a integrare una violazione del principio affermato nel primo comma del medesimo articolo.

Resta fermo che per l'ammissione ai benefici sopra descritti non può bastare che il richiedente si autoqualifichi con la confessione religiosa. Nulla *quaestio* quando sussista un'intesa con lo Stato. In mancanza di questa, la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione.

Ferma restando quindi la natura di confessione religiosa, l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici destinati al culto rimane condizionata soltanto alla consistenza ed incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte della medesima delle relative condizioni e vincoli di destinazione.

6. - Quanto è stato detto fin qui in riferimento a tutte le confessioni religiose e all'art. 8 della Costituzione, trova ulteriore ed ampia conferma se si esamina più specificamente la questione sotto il profilo dell'art. 19 della Costituzione e dei diritti della persona.

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.).

Già nella sentenza n. 59 del 1958 questa Corte aveva ritenuto di dover «stabilire con chiarezza la distinzione, da cui si disnodano poi tutte le conseguenze, fra la libertà di esercizio dei culti acattolici come pura manifestazione di fede religiosa, e la organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato», distinzione «evidente dal punto di vista logico e positivamente fondata negli artt. 8 e 19 della Costituzione».

A parte la terminologia di «culti cattolici», che trova la sua spiegazione nella natura del giudizio che investiva la legge 24 giugno 1929 n. 1159 e il regio decreto 28 febbraio 1930 n. 289. concernenti appunto i culti definiti acattolici, la Corte sottolineò che la formula dell'art. 19 non potrebbe essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, e conseguentemente dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma che richiedeva l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori per l'esercizio del culto.

7. - In definitiva anche la decisione della questione oggi in esame è conseguenziale alle affermazioni di quella pronuncia e alla lettura che essa ha data degli artt. 8 e 19 della Costituzione.

Esattamente pertanto il T.A.R. remittente, nel riferirsi ai suddetti articoli, li ha collegati con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, richiamando perciò la garanzia dei diritti inviolabili della persona ed il principio di uguaglianza nella sua più

ampia accezione, comprendente la considerazione dei contenuti di libertà «in positivo» giusta la formulazione del secondo comma del citato art. 3.

Infatti gli interventi pubblici previsti dalla disposizione sottoposta al vaglio di questa Corte vengono ad incidere positivamente proprio sull'esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa ed in particolare sul diritto di professare la propria fede religiosa in forma associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto. Ne consegue che qualsiasi discriminazione in danno dell'una o dell'altra fede religiosa è costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza. Né siffatte conclusioni possono cambiare in dipendenza del fatto che i contributi pubblici per le finalità sopra descritte e con i controlli circa la loro effettiva destinazione e utilizzazione che la stessa legge prevede, vengano richiesti e percepiti dalle confessioni religiose, che provvedono a realizzare in rapporto alle esigenze della popolazione gli edifici di culto. È determinante la finalità che caratterizza la disposizione impugnata e l'effetto che ne discende: finalità ed effetto essendo quelli di facilitare l'esercizio del culto, l'agevolazione non può essere subordinata alla condizione che il culto si riferisca ad una confessione religiosa la quale abbia chiesto e ottenuto la regolamentazione dei propri rapporti con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

Restano assorbiti gli altri parametri costituzionali invocati nell'ordinanza di rimessione.

8. - La questione sollevata dal giudice *a quo* investe l'art. 1 e l'art. 5, terzo comma, della legge regionale dell'Abruzzo n. 29 del 1988.

Invero la norma discriminatrice riconosciuta costituzionalmente illegittima è enunciata nell'art. 1 ed ha effetto non solo per l'art. 5 che espressamente la richiama a proposito dei contributi, bensì delimita l'area di applicazione dell'intera legge con effetto quindi per tutti gli interventi in essa previsti.

Per le ragioni su svolte la illegittimità costituzionale della norma discriminatrice contenuta nell'art. 1 non può non avere effetto per tutte le disposizioni della legge che la presuppongono o ad essa fanno esplicito riferimento.

Deve dunque dichiararsi la illegittimità costituzionale dell'art. 1 nella parte che enuncia l'anzidetto criterio discriminante.

Per questi motivi la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988 n. 29 («Disciplina urbanistica dei servizi religiosi») limitatamente alle parole «i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione e».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 1993.