GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Penale

Edilizia di culto e giudice penale: nuove limitazioni per la libertà religiosa? Nota a Cass. pen., Sez. III, 3 agosto 2019, n. 1854

di Giuseppe Tropea

28 novembre 2019

Edilizia di culto e giudice penale: nuove limitazioni per la libertà religiosa?

***Nota a Cass. pen., Sez. III, 3 agosto 2019, n. 1854 di* Giuseppe Tropea**

Sommario: 1. Premesse. – 2. I principali snodi argomentativi della sentenza. – 3. Cenni sul fatto e sul tema dell'errore scusabile. – 4. La rilevata non fondatezza della q.l.c. alla luce della sent. Corte cost. n. 63/2016. – 5. Alcuni profili di criticità ancora aperti.

1. Premesse

La sentenza della Cassazione penale che qui si annota tocca profili molto delicati non solo per il penalista, ma anche per il cultore del diritto pubblico *tout court.* Non è un caso che uno degli elaborati di diritto amministrativo (non estratto) al penultimo concorso in magistratura vertesse proprio su tali tematiche.

La questione verrà brevemente trattata da chi scrive cercando proprio di evocare tali più ampie prospettive.

In questo senso essa sembra connessa a uno scenario più generale in cui nel riparto di competenze Stato/Regioni ex art. 117 Cost. si gioca una partita decisiva con riferimento al modo di inquadrare le politiche pubbliche in materia di immigrazione e sicurezza. Ciò in quanto, come vedremo, la questione esaminata dal giudice penale sottende strettamente il complesso scenario dell'integrazione, sociale culturale e religiosa, che si vive quotidianamente nelle nostre metropoli (e non solo), specie se entrano in gioco questioni legate alla pratica della religione islamica.

Si pensi al tema della cd. sicurezza urbana. Qui la Consulta ha giocato un ruolo decisivo nell'ammettere l'intervento statale, di fatto sdoganando un discutibile concetto di sicurezza urbana come "sicurezza pubblica minore" (Corte cost., n. 196/2009) e finendo per esautorare molte competenze regionali in materia (dal governo del territorio alla lotta al disagio sociale)**[1]**.

D'altra parte si sono verificati anche fenomeni eguali e contrari. Si pensi a certe leggi regionali (della Lombardia, del Veneto, della Liguria) che hanno cercato di territorializzare questioni legate al tema della legittima difesa, prevedendo fondi per garantire le spese di patrocinio legale di coloro che sono accusati di eccesso colposo di legittima difesa. Qui la Corte ha invece escluso la competenza regionale, poiché tali normative intervengono sulla disciplina del patrocinio penale e del diritto di difesa, incidendo di conseguenza su di un ambito materiale riservato dall'art. 117, co. 2, lett. l) Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (Corte cost., n. 81/2017).

Venendo al tema oggetto della presente nota, la questione è da declinare partendo da un assunto: negli ultimi anni la "leva urbanistica" ha avuto il compito di gestire la pianificazione sul territorio dell'edilizia di culto**[2]**. Anche in dottrina si ritiene che l'edilizia di culto, connessa alla tutela del diritto costituzionale alla disponibilità di un edificio come luogo di preghiera e aggregazione sociale, costituisca una dimensione *ulteriore* del governo del territorio**[3]**.

Emblematica proprio la legge regionale lombarda n. 12 del 2005, in quanto il fatto per il quale vi è stata condanna (mutamento di destinazione d'uso con opere edilizie per la creazione di un luogo di culto senza permesso di costruire, in locali originariamente destinati a magazzino) è avvenuto a Milano, nei locali della *Bangladesh Cultural and Welfare Association*. In questa legge si poneva una radicale separazione tra confessioni, stabilendosi il principio secondo cui le disposizioni del capo III si applicavano sì alle confessioni religiose diverse dalla Chiesa Cattolica, a condizione tuttavia che queste possedessero il triplice presupposto dell'essere qualificate come tali in base a criteri desumibili dall'ordinamento, caratterizzate da una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito comunale e dotate di statuti che ne esprimano le finalità religiose (art. 70, co. 2). Con la successiva legge regionale n. 2 del 2015 si assiste a un nuovo, più sostanzioso, corpo di modifiche caratterizzato dalla volontà di estendere ulteriormente le

potenzialità della scelta del legislatore del 2005 di ricorrere alla leva urbanistica per gestire il fenomeno della edilizia di culto.

Su tale modifica è intervenuta la Corte cost., con sentenza n. 63/2016, contenente per un verso importanti principi sul piano della libertà religiosa, per altro verso non intaccando in modo radicale l'assetto della legislazione regionale, in nome probabilmente di una recente volontà di individuare precisi limiti alla libertà religiose (v. anche Corte cost. n. 52/2016, su cui si tornerà *infra*), ascrivibile al clima terroristico che stiamo vivendo.

Da qui bisogna partire per inquadrare la questione che ha impegnato i giudici penali, che non a caso richiamano proprio Corte cost. n. 63/2016, e dalla consapevolezza che in dottrina è piuttosto pacifica l'idea del diritto costituzionale ad un bene immobile come presupposto fisico del diritto costituzionale di libertà religiosa (art. 19 Cost.). In questo quadro, peraltro, la stessa Corte Edu ha accertato la violazione dell'art. 9 Cedu nella condanna a pena detentiva e nella sanzione della chiusura di un locale, inflitte per l'utilizzazione come luogo di culto, in assenza di una autorizzazione ministeriale (Corte Edu, Sez. I, 29 settembre 1996, *Manoussakis e altri c. Grecia*).

Nella nostra vicenda, come si dirà subito appresso, entra pure in gioco soprattutto quest'ultimo aspetto, che ha portato alla sentenza della Corte Edu: il "corno" edilizio della questione, insomma, che evoca il problema dei mutamenti di destinazione d'uso.

Sotto questo punto di vista la legge regionale n. 12 del 2005, art. 52, comma 3-*bis*, ha previsto che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche senza opere, finalizzati alla creazione di luoghi di culto, sono assoggettati a permesso di costruire.

Inquadrata la vicenda in questo scenario più ampio, siamo in grado a questo punto di scendere all'esame più specifico della pronuncia annotata.

2. I principali snodi argomentativi della sentenza

La sentenza n. 1854/2019 della Cassazione si dipana attraverso i seguenti passaggi argomentativi: *i)* il sig. P. ha effettuato un mutamento di destinazione d'uso al fine della creazione di un luogo di culto; esso da un lato è stato adibito ad una funzione diversa, come si evince dalla presenza di 400 persone al momento di un sopralluogo, dall'altro è stato anche oggetto di esecuzione di opere, consistenti nel dividere gli spazi per riservarne una parte alle donne, nella costruzione di nuovi servizi igienici, nella zona di abluzione dei piedi; *ii)* questa valutazione "in fatto" viene ripresa nella parte relativa alla valutazione della particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* c.p.,

esclusa proprio perché vi sarebbe stato un aggravio del carico urbanistico a causa dei lavori fatti; *iii)* viene esclusa poi la sussistenza dell'errore incolpevole sulla base del seguente argomento, ricorrente nella giurisprudenza penale: la difficoltà nel determinare il significato univoco della disposizione normativa, anche a causa di dissidi giurisprudenziali, avrebbe dovuto spingere l'imputato a non agire piuttosto che ad eseguire comunque i lavori; *iv)* viene quindi ritenuta infondata la q.l.c. della legge regionale lombarda sulla scorta di richiami alla giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 52 e 63 del 2016) e (nonostante) Corte Edu sul punto; *v)* sotto questo aspetto un ruolo centrale, nell'interpretazione adeguatrice della normativa regionale, assume il test di proporzionalità e il "rinvio" al giudice amministrativo dell'opera di bilanciamento di interessi (libertà religiosa vs ordine e sicurezza pubblica, ordinato assetto del territorio, etc.).

Ragionare sugli ultimi aspetti è evidentemente molto importante. E qui, forse, il cultore del diritto amministrativo può dare un, seppur minimo, contributo anche al penalista.

La via estemporanea del mutamento *ex post* di destinazione d'uso, infatti, quale *improprio* strumento di attuazione del diritto costituzionale ad un edificio di culto, appare angusta e incerta, essendo a monte impedita o limitata da scelte legislative e di piano. In quest'ottica il bisogno insito nel diritto costituzionale a un edificio di culto finisce per trovare sfogo nella *fattualità* di luoghi occasionali (capannoni industriali, garage, scantinati, etc.) in assenza di titolo e di legittimazione per il mutamento**[4]**, ed è quotidianamente esposto a poteri amministrativi sanzionatori o – come è avvenuto nel nostro caso – ad incorrere nella fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 44, co. 1, T.U. edilizia.

In questo senso non appare un fuor d'opera mantenere qualche dubbio sulla legislazione regionale che si colloca a monte della sua appendice penalistica, nonostante le sentenze della Consulta del 2016.

3. Cenni sul fatto e sul tema dell'errore scusabile

Per le ragioni appena indicate vorrei soffermarmi, da amministrativista, soprattutto sui punti *iv)* e *iv).*

Non che i precedenti punti siano privi di rilievo. Solo che riguardano essenzialmente accertamenti di fatto sui quali ho poco da aggiungere. Anche la giurisprudenza amministrativa richiamata appare piuttosto piana, nella parte in cui ritiene che di "uso incompatibile" possa parlarsi nel caso in cui l'accesso per la libera attività di preghiera non sia riservato ai soli membri dell'associazione, ma "indiscriminato". In tal senso esso dovrebbe alterare, anche senza

opere, la funzione originaria dell'immobile, al fine di adibirlo, in via permanente, ad una funzione diversa. Tanto si è ritenuto accadere nella nostra vicenda, con valutazione di merito resa dalla Corte d'appello ritenuta non passibile di alcuna censura.

Piuttosto, colpisce la sensibilità del cultore del diritto amministrativo l'idea di ritenere ostativi rispetto alla configurabilità di un errore incolpevole eventuali contrasti giurisprudenziali. In effetti tale assunto è ricorrente nella giurisprudenza penale, ad esempio è stato ribadito in materia di illegale coltivazione di marijuana**[5]**. Peraltro, proprio in tema di reati edilizi, la giurisprudenza penale è piuttosto rigida nel ritenere non ricorrente la buona fede, idonea ad integrare la condizione soggettiva d'ignoranza inevitabile della legge penale**[6]**, quando l'imputato abbia eseguito un intervento edilizio in assenza del necessario permesso di costruire in conseguenza di un'erronea interpretazione di una pur chiara disposizione di legge ed omettendo di consultare il competente ufficio, formando il suo convincimento personale sull'insussistenza dell'obbligo di munirsi di apposito titolo abilitativo sulla base di un provvedimento della p.a. riguardante un diverso manufatto rispetto a quello abusivamente realizzato**[7]**. Senza parlare, perché qui non direttamente rilevante, del tradizionale rigore (teoricamente poco giustificato)**[8]** della giurisprudenza penale in tema di disapplicazione *in malam partem* ai fini della configurabilità del reato di costruzione senza permesso di costruire.

E tuttavia lascia stupiti questa attenuazione della portata della fondamentale sentenza della Consulta del 1988, peraltro in una temperie storico-culturale propensa ad accrescere, per esigenze di certezza del diritto, il peso nomofilattico delle Corti Supreme, non soltanto civile (art. 374 c.p.c.) amministrativa (art. 99 c.p.a.) e contabile (art. 11 d.lgs. n. 174/2016), ma ora anche penale (art. 618 c.p.p., dopo la legge n. 103/2017)**[9]**.

Insomma negli ultimi anni la rilevanza penale di alcune fattispecie ha fatto sì che alcune garanzie di quel settore fossero estese anche al procedimento e al processo amministrativo. Si pensi alla materia sanzionatoria, ed alla rilevanza in tal senso della giurisprudenza della Corte Edu sulla nozione di sanzione "sostanzialmente" penale**[10]**. Qui invece assistiamo ad una situazione inversa, nella quale la rilevanza dell'errore scusabile è maggiore nel settore amministrativistico rispetto a quello penalistico. Faccio solo due esempi: la rilevanza dell'errore scusabile quanto al termine per la proposizione del ricorso (anche ai sensi dell'art. 37 c.p.a.)**[11]** ovvero per escludere la responsabilità della p.a., appunto ove il provvedimento sia stato adottato in una situazione di contrasto giurisprudenziale, di quadro normativo incerto, di situazione di fatto complessa**[12]**.

Il particolare rilievo dell'interesse pubblico (che per il giudice penale diviene "il bene" protetto) dall'art. 9 Cost. non può giustificare indebite sostituzioni nei confronti dell'amministrazione e forzature del principio di legalità/tipicità di cui all'art. 25 Cost., né interpretazioni restrittive, in tema di elemento soggettivo del reato, della sentenza n. 364/1988**[13]**. La quale, come noto, qualificava l'ignoranza inevitabile della legge penale ricorrendo anche al criterio oggettivo del grave contrasto interpretativo giurisprudenziale.

Ma, ripeto, tale discorso ci porterebbe da tutt'altra parte, nella rivalutazione dell'approccio del giudice penale sulla pubblica amministrativo e sul provvedimento amministrativo.

Non è questa la sede per compiere tale impegnativa, ma sicuramente affascinante e sempre più urgente, operazione ricostruttiva**[14]**.

4. La rilevata non fondatezza della q.l.c. alla luce della sentenza Corte cost. n. 63/2016

Veniamo quindi ai profili sui quali vorrei con più attenzione soffermarmi.

Come accennato in precedenza, la Cassazione si pone il problema se sollevare q.l.c. della normativa lombarda rilevante nel caso di specie.

Prima di arrivare a escludere ciò premette che il libero esercizio del culto costituisce un aspetto essenziale della libertà di religione, da riconoscersi a tutte le confessioni religiose a prescindere dalla stipulazione di un'intesa con lo Stato. L'intesa, infatti, non può rappresentare un fattore di discriminazione nell'applicazione della disciplina volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini costituzionalmente garantito**[15]**.

Viene pure richiamato *Association de solidarité avec les temoins de jehovah e altri c. Turchia,* recente caso in cui una legge nazionale sulla pianificazione urbana vietava l'apertura di luoghi di culto in spazi non destinati a tale scopo, prevedendo particolari condizioni per la costruzione di edifici di culto. Anche in questo caso la Corte di Strasburgo ha ritenuto che, sebbene gli Stati dispongano sul punto di un ampio margine di apprezzamento, i tribunali nazionali non avevano adeguatamente valutato la proporzionalità dell'inferenza sulla libertà religiosa, così violando l'art. 9 Cost.

D'altra parte sul punto la sent. del 2016 della Corte costituzionale non costituisce un inedito assoluto. Anzi. Proprio in tema di edilizia di culto la Corte ha ritenuto in passato illegittime leggi

regionali tese a privilegiare i bisogni religiosi di spazi urbani della maggioranza o di confessioni fortemente radicate o *a fortiori* il cui peso sia provato dalla stipulazione di un'intesa ex art. 8, co. 3, Cost.**[16]**

Nulla questio, in tal senso, sul richiamo adesivo che Cass. pen. fa alla sent. n. 63/2016 della Consulta nella parte in cui essa rileva che: «*il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione ed è pertanto riconosciuto a tutti e a tutte le confessioni a prescindere dalla stipulazione di una intesa, 2) il legislatore non può operare discriminazioni tra confessione in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato ex art. 8, comma 3, 3) l'apertura di luoghi di culto ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., 4) la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa (anche se ciò non vuol dire che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili)».*

Sulla base di queste premesse la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni, come ad esempio la scelta del legislatore lombardo di prevedere un regime diverso per la Chiesa cattolica e le confessioni religiose con intesa, da una parte, e le confessioni religiose senza intesa, dall'altra, dove per le seconde erano richiesti ulteriori e specifici requisiti; la richiesta di un vaglio consultivo di una apposita consulta regionale, da nominarsi da parte della Giunta regionale e non ancora nominata dopo più di un anno dall'entrata in vigore della legge; la previsione secondo cui nel procedimento teso alla approvazione del piano per le attrezzature religiose fosse eseguita specifica istruttoria sui possibili problemi di ordine pubblico. In questi casi ha ritenuto violato il principio di eguaglianza nella libertà religiosa e di culto, ovvero ha ritenuto invasa la competenza statale in materia di ordine e sicurezza pubblica (art. 117, co. 2, lett. h).

D'altra parte la Corte ha poi emanato due decisioni interpretative di rigetto dichiarando la questione non fondata "nei sensi di cui in motivazione": la convenzione prevista dall'art. 70, comma 2-*ter*, con possibilità di revoca, non è infatti incostituzionale a patto che nello svolgimento dell'azione amministrativa essa rimanga ispirata alla finalità di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati e la revoca sia prevista come rimedio estremo da attuarsi in assenza di alternative meno severe e meno pregiudizievoli per la libertà di culto (rinviando poi al contenzioso amministrativo nei casi di cattiva ponderazione nell'uso di questo potere); così come non è incostituzionale il riferimento alla "congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo" di cui all'art. 72, comma 7, lett. g), se letto, assieme alla

restante parte della disposizione, come una norma che esige che "nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì

alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale" (rinviando anche qui eventualmente al sindacato sul cattivo uso della discrezionalità dinanzi al giudice amministrativo).

5. Alcuni profili di criticità ancora aperti

Per concludere vorrei segnalare alcuni profili di potenziale criticità di tale pronuncia della Consulta del 2016**[17]**. Come detto, infatti, il giudice penale, al netto della ricostruzione del fatto e delle affermazioni sull'errore scusabile, si è trovato ad esaminare il "corno" edilizio della vicenda: l'appendice fattuale, lo sfogo occasionale, di una questione più problematica che si colloca a monte, e che merita tre rilievi conclusivi.

i) i distinguo fatti dalla Consulta nel 2016, con la sentenza n. 63, fanno emergere una particolare attenzione sui limiti della libertà religiosa, a fronte del difficile contesto terroristico che viviamo. Si pensi alla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni della legge regionale lombarda relative alla sicurezza e all'ordine pubblico: in esse non si esclude che tali interventi possano essere legittimi se presi dallo Stato che ha competenza esclusiva in materia, anzi tra gli interessi costituzionali che possono essere invocati per modulare (in stretta proporzionalità) la libertà religiosa vengono invocati proprio ordine pubblico e sicurezza, nozioni alquanto lasche e vaghe, molto delicate da maneggiare a fronte delle libertà tutelate in Costituzione, anche di quella religiosa.

Non è un caso che la coeva sentenza n. 52/2016, nell'ammettere la natura politica dell'atto volto a negare l'avvio delle trattative del Governo con l'Unione degli Atei Agnostici Razionalisti, al netto del ribaltamento della precedente giurisprudenza sul punto del giudice amministrativo, delle Sezioni Unite e della stessa Consulta**[18]**, da alcuni sia stata letta come un atto di "politica giurisprudenziale" per prevenire avvii di intese ben più delicate per il Governo, come quella con la chiesa sunnita**[19]**.

ii) è inoltre previsto un temperamento delle esigenze egualitarie, nella parte in cui si fa notare che le risorse sono finite (siano essi contributi economici siano parti di suolo). Orbene il punto è

che a fronte di minoranze l'art. 3, co. 2, Cost. implica proprio trattamenti di favore finalizzati a rimuovere ostacoli di tipo economico e sociale e la condizione delle minoranze religiose in relazione all'edilizia di culto secondo molti integrerebbe una di quelle situazioni di svantaggio da rimuovere.

iii) si nota una certa tendenza a rinviare alle scelte amministrative e alla giurisdizione amministrativa – con l'utilizzo della sentenza interpretativa di rigetto – la concretizzazione di disposizioni che possono essere foriere di discriminazioni confidando in sviluppi positivi in quelle sedi. Ora, se sul piano della teoria generale delle situazioni giuridiche soggettive è forse corretto parlare del diritto costituzionale ad un bene immobile destinato al culto come interesse legittimo costituzionale plurisoggettivo, nel senso che l'esercizio discrezionale del potere pianificatorio non viene meno dinanzi all'art. 19 Cost., pur dovendo essere conforme al suo contenuto minimo essenziale**[20]**, il problema è più complesso quando entra in gioco quella che dovrebbe essere l'*extrema ratio* rappresentata dal diritto penale.

La vicenda qui commentata conferma che la logica della proporzionalità, se può andar bene nei rapporti fra legislazione regionale – amministrazione – giudice amministrativo, appare forse inadeguata quando una legislazione troppo spesso ideologicamente connotata costringe il bisogno insito nel diritto costituzionale a un edificio di culto a trovare sfogo nella *fattualità* di luoghi occasionali (capannoni industriali, garage, scantinati, etc.) in assenza di titolo e di legittimazione. Il reato è integrato, ma il problema che lo determina a monte, che si dipana lungo l'asse legislazione-giudice costituzionale e amministrazione-giudice amministrativo, rimane. Ed è piuttosto delicato, impattando direttamente sulla libertà religiosa nelle nostre società multiculturali.

[1] Sul tema sia consentito il rinvio a G. Tropea, *Sicurezza e sussidiarietà*, Napoli, 2010.

[2] L. Spallino, *Edifici di culto: la disciplina urbanistica lombarda dopo l'intervento della Corte costituzionale, Urb. app.*, 2016, 770.

[3] N. Pignatelli, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *Federalismi.it*, n. 24/2015, 16.

[4] N. Pignatelli, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, cit., 39.

[5] Cass. pen., Sez. IV, n. 33176/2012.

[6] Corte Cost. n. 364/1988.

[7] Cass. pen., Sez. III, n. 10797/2018.

[8] Per tutti v. R. Villata, *Un problema non ancora (o, forse meglio, erroneamente) risolto dalla giurisprudenza della Cassazione penale*, *Dir. proc. amm.*, 2015, 1152 ss., che sottolinea il "tradimento" dei principi espressi dalle S.U. Borgia da parte dell'orientamento "di moda" fra i giudici penali.

[9] Sia consentito il rinvio, anche per più approfondite indicazioni bibliografiche, a G. Tropea, *Diritto alla sicurezza giuridica nel dialogo 'interno' ed 'esterno' tra corti*, *Dir. proc. amm.*, 2018, 1244 ss.

[10] Cfr. M. Allena, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012; F. Goisis, *La full jurisdiction nel contesto della giustizia amministrativa: concetto, funzione e nodi irrisolti*, *Dir. proc. amm.*, 2015, 546 ss.

[11] Cfr. ad es. TAR Lazio, Roma, 9 gennaio 2019, n. 297.

[12] Cfr. ad es. TAR Sardegna, Sez. II, 24 luglio 2019, n. 668.

[13] Cfr. da ultimo M. Luciani, *L'errore di diritto e l'interpretazione della norma giuridica*, in Atti del Convegno di Modanella (Siena), 24-25 maggio 2019, *Omessa pronuncia ed errore di diritto nel processo amministrativo*, a cura di F. Francario e M.A. Sandulli, Napoli, 2019, 34, il quale arriva a chiedersi se, viste le condizioni penose in cui versano vasti settori dell'ordinamento, non sia da superare l'opinione di Puchta che escludeva la scusabilità dell'errore "per i giurisperiti".

[14] Si v. da ultimo G.D. Comporti, *La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 128 ss.

[15] V. Corte cost. n. 52/2016.

[16] Sentt. nn. 195/1993; 346/2002.

[17] Sul punto v. *amplius* M. Croce, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, *Formucostituzionale.it*, 3 maggio 2016.

[18] Sent. n. 81/2012.

[19] Sia consentito il rinvio a G. Tropea, *Aree di non sindacabilità e principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, *Dir. cost.*, 2018, 129 ss., spec. 148.

[20] Seguendo la convince ricostruzione di N. Pignatelli, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, cit., 10 e *passim.*