

**Penale Sent. Sez. 3 Num. 36689 Anno 2019**

**Presidente: LIBERATI GIOVANNI**

**Relatore: SCARCELLA ALESSIO**

**Data Udiienza: 03/07/2019**

### **SENTENZA**

sul ricorso proposto da:

PATWERY ABU HANIF nato il 25/05/1966

avverso la sentenza del 11/09/2018 della CORTE APPELLO di MILANO

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere ALESSIO SCARCELLA;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale ANTONIETTA PICARDI, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito il difensore presente, Avv. LOREDANA TULINO, in sostituzione dell'Avv. FEDERICO RIBOLDI, che si è riportata ai motivi di ricorso, chiedendone l'accoglimento;



## RITENUTO IN FATTO

**1.** Con sentenza 11.09.2018, la Corte d'appello di Milano confermava la sentenza del tribunale di Milano 30.01.2018, appellata dal Patwery, il quale era stato condannato alla pena di 6 mesi di arresto ed € 9000,00 di ammenda, con il concorso di attenuanti generiche ed i doppi benefici di legge, in quanto ritenuto colpevole del reato edilizio contestatogli (per avere quale committente realizzato un 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), in relazione a fatti contestati come accertati in data antecedente e prossima al settembre 2014.

**2.** Contro la sentenza ha proposto ricorso per cassazione il difensore di fiducia, iscritto all'Albo speciale previsto dall'art. 613, cod. proc. pen., articolando quattro motivi di ricorso, di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex art. 173 disp. att. cod. proc. pen.

**2.1.** Deduce, con il primo motivo, violazione di legge quanto all'art. 44, c.1, lett. b) D.P.R. n. 380/2001 in relazione all'art. 10, c.2, D.P.R. n. 380/2001, all'art. 52, c.3bis L. reg. Lombardia n. 12/2005 e all'art. 533 c.p.p.

In sintesi, si sostiene che la Corte di Appello di Milano avrebbe errato nel basare l'accertamento del reato addebitato su un unico sopralluogo effettuato dalla P.G. in data 6.10.2014, in occasione del quale veniva riscontrata la presenza di 400 persone riunite in preghiera nei locali della *Bangladesh Cultural and Welfare Association*, senza però riscontrare la presenza di alcuna persona nel secondo accesso effettuato. L'accertamento si sarebbe fondato, inoltre, sul ritrovamento di un orario delle preghiere e sulla costruzione di bagni e rubinetti, giudicati univocamente funzionali allo svolgimento delle preghiere. Siffatti argomenti sono ritenuti dalla difesa insufficienti a dimostrare l'esistenza di un cambio di destinazione dell'immobile, non potendo gli elementi sopramenzionati provare lo svolgimento di una attività di culto valevole a determinare una incompatibilità edilizio-urbanistica della destinazione d'uso dell'immobile. Viene fatto rinvio alla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato) in base alla quale solamente l'utilizzo esclusivo dell'immobile per fini di culto ne determinerebbe la qualifica del medesimo quale "luogo di culto", in quanto il diritto a professare liberamente la propria fede religiosa, essendo oggetto di tutela a livello nazionale e sopranazionale, sarebbe è passibile di limitazioni esclusivamente in casi eccezionali. A sostegno di tale posi-

zione viene richiamata anche una sentenza della Corte Edu, ossia la sentenza *Association de solidarité avec les témoins de jehovah e altri c. Turchia*. In tale occasione i giudici di Strasburgo hanno condannato lo Stato turco per aver sanzionato, in via penale ed amministrativa, alcuni testimoni di Geova che si erano radunati a pregare in un luogo privato in contrasto con le norme urbanistiche, ritenendo l'ingerenza nel diritto di culto non necessaria e comunque non proporzionata secondo quanto richiesto dall'art. 9 Cedu.

Il ricorrente, a sostegno del motivo di ricorso, evidenzia come il TAR Lombardia/Brescia (Sez. I, sent. del 29.5.2013, n. 522) abbia individuato due requisiti perché il Comune possa sanzionare l'uso di un locale difforme dalla sua destinazione (nello specifico come luogo di culto), ossia: 1. La presenza di arredi e paramenti sacri (requisito intrinseco); 2. l'accoglimento di tutti coloro i quali vogliono pacificamente accostarsi alle pratiche culturali e alle attività in essi svolte, consentendo la pratica del culto a tutti i fedeli della religione (nel caso di specie islamica), uomini e donne, di qualsiasi scuola giuridica o nazionalità. Pertanto, un uso non compatibile potrebbe verificarsi "nel caso in cui l'accesso per la libera attività di preghiera fosse non riservato ai membri dell'Associazione ma indiscriminato, perché è in quest'ultimo caso che si verifica l'aumento di carico urbanistico da verificare in sede di rilascio del permesso di costruire". Il medesimo TAR (Sez. II, sent. del 25.10.2010, n. 7050) ha inoltre escluso la qualificabilità come luogo di culto di un centro culturale o altro luogo di riunione nel quale si svolgono, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose, non rilevando ai fini urbanistici l'uso fatto dell'immobile in relazione alle molteplici attività umane che il titolare è libero di fare. La giurisprudenza amministrativa avrebbe assunto tali posizioni relativamente alla religione islamica considerando che la mancanza di un ente di riferimento capace di stipulare intese con lo Stato, avrebbe *de facto* reso impossibile la realizzazione di luoghi di culto, salvo rare eccezioni.

La L. reg. Lombardia n. 12/2005 avrebbe inasprito suddetta situazione, con giudizio negativo in ordine alla conformità costituzionale espresso con la sentenza della Consulta n. 63/2016, con la quale si è evidenziato che "è costituzionalmente illegittimo l'art. 70, commi 2bis lett. a) b) e comma 2quater della legge Regionale Lombardia n. 2/2015 nella parte in cui introduce condizioni differenziate per la realizzazione di edifici di culto per le confessioni che non hanno stipulato un accordo o un'intesa con lo Stato; tale differente trattamento è incostituzionale sia perché costituisce una illegittima limitazione della libertà di religione garantita dagli artt. 8 commi 1 e 19 Cost., sia perché le questioni inerenti il rapporto con le confessioni religiose rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ex art. 117 comma 2. Lett c) Cost."

In un caso analogo a quello oggetto della decisione impugnata, la Corte di Cassazione (Sez. III, 8.5.2013, n. 24852) avrebbe evidenziato l'imprescindibilità di un accertamento circa l'entità e l'incidenza dell'attività di culto, il suo riflesso sulla destinazione del bene e, soprattutto, sul carico urbanistico, dovendosi valutare il mutamento, conseguente allo svolgimento di tale attività, dell'insieme delle esigenze urbanistiche valutate in sede di pianificazione. Da accertare sarebbe anche l'aggravio del carico urbanistico, inteso come maggiore richiesta di servizi c.d. secondari, come gli spazi pubblici destinati a parcheggio e le esigenze di trasporto, smaltimento di rifiuti e viabilità. La Corte di Appello non avrebbe provveduto a tali verifiche, avendo piuttosto fatto riferimento all'isolato sopralluogo sopra menzionato.

**2.2.** Deduce, con il secondo motivo, violazione di legge sotto il profilo dell'erronea applicazione dell'art. 44, c.1, lett. b). TU edilizia, sotto il profilo dell'elemento soggettivo del reato.

In sintesi, sostiene il ricorrente come, nonostante fosse stato presentato uno specifico motivo sul punto nell'atto di impugnazione, la Corte di Appello non vi avrebbe dedicato alcuna considerazione in sentenza. La violazione di legge sarebbe resa evidente dalla non intellegibilità del concetto di "destinazione a luogo di culto", testimoniata dalle numerose e contraddittorie sentenze emesse in sede penale ed amministrativa, richiamate nel motivo precedente. In tema di ignoranza inevitabile rilevante ai sensi dell'art. 5 c.p., viene fatto rinvio alla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III, n. 34522 del 2017, con la quale è stato ribadito che "per l'affermazione della scusabilità dell'ignoranza occorre che da un comportamento positivo degli organi amministrativi o da un complessivo pacifico orientamento giurisprudenziale, l'agente abbia tratto il convincimento della correttezza dell'interpretazione normativa e, conseguentemente, della liceità del comportamento tenuto". Apparirebbe dunque evidente, ad avviso del ricorrente, che anche qualora si dovesse ritenere la necessità del permesso di costruire per le attività realizzate dall'Associazione in quanto integrante un mutamento della destinazione d'uso, l'omessa richiesta costituirebbe un errore scusabile, indotto dalla assenza di una chiara normativa in materia e dai succitati plurimi provvedimenti adottati dalla magistratura penale ed amministrativa che non avrebbero ritenuto integrato il cambio di destinazione d'uso per condotte del tutto analoghe.

**2.3.** Deduce, con il terzo motivo, la difesa del ricorrente avanza la richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma primo, lett. b)

D.P.R. n. 380/2001 in relazione al combinato disposto degli art. 10, comma secondo, D.P.R. n. 380/2001 e 52, c.3bis, L. Reg. Lombardia n. 12/2005, per contrasto con gli artt. 19, 25, c.2 e 117 Cost. in riferimento all'art. 9 Cedu.

Già avanzata tale richiesta in sede di appello, si sostiene che il giudice di secondo grado avrebbe errato nel negare il contrasto con le norme costituzionali, affermando che nessuna limitazione alla libertà di culto sarebbe derivata dall'applicazione della normativa in esame la quale si limita a richiedere il permesso di costruire nel caso in cui chiunque intenda destinare a luogo di culto un immobile, in ragione della necessità di valutare il carico urbanistico e, dunque, l'impatto sul territorio e la pianificazione urbanistica quale interesse pubblico di evidente importanza. Una tale interpretazione, si osserva, non terrebbe conto dell'evoluzione normativa che avrebbe *de facto* reso impossibile per i professanti la fede musulmana aprire un luogo di culto. La L. Reg. n. 2/2005, infatti, per la costruzione di luoghi di culto avrebbe previsto requisiti impossibili da realizzare, tanto da incontrare la censura della Corte Costituzionale la quale aveva riscontrato come, avendone tale legge subordinato la costruzione, per le confessioni prive di una intesa con lo Stato, al previo avallo della Giunta regionale che, tuttavia, ad oltre un anno di distanza, non era stata ancora istituita, avrebbe reso di fatto impossibile per un professante di religione musulmana (religione senza intesa) edificare un proprio luogo di culto. Si rinvia sul punto alla sentenza n. 63/2016 della Consulta. Delle due, quindi, l'una: a) o la normativa interna, ancorché consenta ai professanti la fede islamica la possibilità di edificare un proprio edificio di culto perché inesistente la consulta che dovrebbe esprimere il parere in merito, permette ai medesimi di riunirsi in preghiera in luoghi privati senza andare incontro a violazioni di carattere penale (e amministrativo), ed allora non vi è violazione della normativa costituzionale e convenzionale in materia; b) oppure la normativa interna che vieta tali riunioni è incostituzionale per violazione sia dell'art. 19 Cost. che dell'art. 117 Cost. con riferimento all'art. 9 Cedu.

A conferma della contrarietà di una tale normativa rispetto alla disciplina convenzionale il ricorrente rinvia nuovamente alla sentenza dei giudici di Strasburgo alla quale è stato fatto riferimento nel primo motivo (*Association de solidarité avec les témoins de jehovah e altri c. Turchia*). Il TAR Lombardia, con la sentenza n. 1939 del 2018, ha inoltre sollevato una nuova questione di legittimità costituzionale con riferimento alla L. Reg. n. 2/2005 rilevandone proprio il contrasto con la libertà di culto. Secondo il giudice amministrativo, infatti, tale legge finirebbe per accentrare in capo all'Amministrazione locale la scelta in ordine ai tempi, luoghi e distribuzione tra le varie confessioni religiose degli spazi di culto che si prevedono di aprire

sul territorio, senza consentire, al di fuori di tale rigida predeterminazione, neppure la realizzazione, ad iniziativa privata e in aree comunque idonee dal punto di vista urbanistico, di modeste sale di preghiera. Secondo il TAR, la disciplina regionale lombarda in materia di edifici di culto consiste nell'individuazione di una corrispondenza biunivoca tra le "attrezzature religiose di interesse comune" di cui all'art. 71, c.1, costituenti opere di urbanizzazione secondaria, e le "attrezzature religiose" di cui all'art. 72, sicché tutte tali attrezzature sono soggette alla programmazione comunale, a prescindere dalla circostanza che il loro inserimento nel territorio debba essere effettivamente preordinato della Amministrazione, al fine di assicurare la proporzionata dotazione di standard di urbanizzazione secondaria a servizio di insediamenti residenziale, ovvero che si tratti di iniziative di enti religiosi, comunità di fedeli o gruppo di cittadini al solo scopo di assicurare ai fedeli che intendano praticare il culto di disporre di un luogo idoneo a tale fine. Tale impostazione, sostiene il giudice amministrativo, collide con l'art. 19 Cost. che pone come unico limite alla pratica di un culto nella non contrarietà al buon costume, includendo nel diritto tutelato anche l'apertura di luoghi destinati al suo esercizio. Sebbene la Corte Costituzionale abbia rimarcato che la legislazione regionale in materia di edilizia del culto trova la sua ragione e giustificazione 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, comprendente pertanto anche i servizi religiosi, tuttavia non è consentito, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione (sent. 63/2016). Sempre riprendendo quanto esposto dal TAR lombardo, la suddetta legge regionale non sarebbe incompatibile con l'art. 19 Cost. qualora il Piano delle attrezzature religiose (inclusi i luoghi di culto intervenisse al solo scopo di censire le attrezzature esistenti aperte al pubblico, di verificare il fabbisogno di ulteriori attrezzature e provvedere conseguentemente. Tuttavia, la L. Reg. n. 2/2005 si spingerebbe oltre, stabilendo che, in assenza o comunque al di fuori delle previsioni del Piano, non sia consentita l'apertura di alcuna attrezzatura religiosa, a prescindere dal contesto e dal carico urbanistico generato dalla specifica opera. Si determinerebbe un ostacolo di fatto al libero esercizio del culto, subordinando alla pianificazione comunale la possibilità di esercitare collettivamente e in forma pubblica i riti non contrari al buon costume.

**2.4.** Deduce, con il quarto motivo, violazione di legge sotto il profilo dell'erronea applicazione dell'art. 131-bis c.p.

In sintesi, si sostiene che la Corte di Appello avrebbe erroneamente interpretato l'art. 131-bis c.p. il quale impone di valutare la sussistenza della tenuità guardando

alle modalità della condotta e alla esiguità del danno. Ne caso di specie l'imputato, straniero poco avvezzo ad orientarsi nella complessità normativa, nonché incensurato, aveva operato al solo scopo di poter esercitare il diritto di professare liberamente il proprio credo religioso. La condotta contestata sarebbe inoltre consistita in una unica preghiera, mentre i lavori eseguiti nei bagni sarebbero consistiti semplicemente nel cambio di un lavandino e nell'aggiunta di un rubinetto.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

3. Il ricorso è complessivamente infondato e deve essere rigettato.

4. Preeliminare alla questione posta con il primo motivo di ricorso è l'analisi della questione concernente il mutamento della "destinazione d'uso" e la creazione di luoghi di culto.

Orbene, va premesso che la destinazione d'uso è un elemento che qualifica la connotazione del bene immobile e risponde a precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione. Essa individua il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le destinazioni di zona fissate dagli strumenti urbanistici in considerazione della differenziazione infrastrutturale del territorio, prevista e disciplinata dalla normativa sugli *standard*, diversi per qualità e quantità proprio a seconda della diversa destinazione di zona. Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, la destinazione d'uso non si identifica con l'impiego che in concreto ne fa il soggetto utilizzatore, ma con la destinazione impressa dal titolo abilitativo (*ex multis*: Cons. Stato, Sez. V, 9 febbraio 2001, n. 583; TAR Piemonte, 13 dicembre 2012, n. 1346; TAR Liguria, Sez. I, 25 gennaio 2005, n. 85), e ciò in quanto la nozione di "uso" urbanisticamente rilevante è ancorata alla tipologia strutturale dell'immobile, come individuata nel titolo edilizio, non rilevando eventuali utilizzazioni difformi rispetto al contenuto degli atti autorizzatori e/o pianificatori (TAR Lombardia-Milano, Sez. II, 7 maggio 1992, n. 219; TAR Emilia Romagna-Bologna, Sez. I, sentenza 7 settembre 2012, n. 537). Solo in caso di assenza, o indeterminatezza, del titolo edilizio essa è ritraibile dalla classificazione catastale attribuita in sede di primo accatastamento, ovvero da altri documenti probanti. L'organizzazione del territorio comunale e la gestione dello stesso vengono realizzate attraverso il coordinamento delle varie destinazioni d'uso in tutte le loro possibili relazioni, e le modifiche non consentite di queste incidono negativamente sull'organizzazione dei servizi, alterando appunto il complessivo assetto territoriale. Costituisce pertanto "mutamento d'uso urbanisticamente rilevante" ogni forma di trasformazione stabile di un immobile, preordinata a soddisfare esigenze

non precarie, anche se non accompagnata da opere edilizie, purché ciò avvenga tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, mentre nell'ambito della medesima categoria, eccezion fatta per i centri storici, gli eventuali mutamenti di fatto non incidono sul carico urbanistico della zona (Cass., Sez. III, 19 giugno 2018, n.52398; Cass., Sez. III, 22 maggio 2014, n. 20773)

**5.** La giurisprudenza amministrativa, in merito al mutamento della destinazione d'uso di un immobile a luogo di culto, ha posto in luce come in un locale legittimamente adibito a sede di associazione culturale/religiosa, l'uso difforme della destinazione, per utilizzarlo come sede dedicata all'esercizio del credo (nel caso di specie islamico), non possa essere identificato con il mero fatto che nel locale si svolga la preghiera. Di uso incompatibile può eventualmente parlarsi nel caso in cui l'accesso per la libera attività di preghiera non sia riservata ai soli membri dell'associazione, ma "indiscriminato" (TAR Lombardia-Brescia, Sez. I, sentenza 8 marzo 2013 n. 242). La destinazione d'uso religioso, come uso difforme dalla destinazione originaria, deve essere adeguatamente supportata dalla natura e dalla tipologia dell'opera realizzata o da una documentazione che accerti il fine religioso svolto sull'immobile, come esclusivo e indiscriminato. Infatti, non sarà richiesta la procedura per il mutamento della destinazione d'uso se l'immobile venga utilizzato da una associazione culturale in cui il fine religioso rivesta carattere di accessorialità e di marginalità nel contesto degli scopi statutari. Non rileva la circostanza che nella sede dell'associazione sia stato riscontrato occasionalmente la presenza di persone di religione islamica ovvero di persone raccolte in preghiera, purché, comunque l'accesso sia garantito ai soli associati e non in modo indiscriminato (TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 25 ottobre 2010 n. 7050). Pertanto, il mutamento di destinazione rilevante ai fini della creazione di luoghi di culto è quello che altera, sia pure senza opere, la funzione originaria dell'immobile, al fine di adibirlo, in via permanente, ad una funzione diversa. In tal caso l'immobile perde la destinazione originariamente assentita per assumere la funzione diversa che gli viene assegnata (Cons. St., Sez. IV, ordinanza 10 maggio 2011 n. 2008).

Relativamente alla specifica previsione contenuta nella L. Reg. Lombardia n. 12/2005, *rectius* art. 52 c. 3bis, il Consiglio di Stato (sent. n. 5778 del 2011) ha evidenziato che la richiesta del permesso di costruire per mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche senza opere, ha la propria *ratio* nella necessità di garantire il controllo di modifiche le quali, per l'afflusso di persone, siano suscettibili di creare centri di aggregazione (luoghi di culto, centri sociali, etc.) aventi come destinazione principale ed esclusiva l'esercizio di una religione ovvero altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico, le quali richiedono una verifica



delle dotazione di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni (se non altro agli effetti dell'altrettanto necessario rilascio del certificato di agibilità).

**6.** Tanto premesso, il motivo è infondato.

Innanzitutto non sembra potersi dubitare circa l'applicabilità dell'art. 44, comma primo, lett. b) D.P.R. n. 380/2001, dal momento che la condotta dell'imputato ha determinato un concreto mutamento della destinazione d'uso originaria dell'immobile, classificato nella visura catastale come C2, ossia magazzino e locale di deposito (non destinato, per tipologia e natura ad accogliere, in modo continuativo e prolungato persone, bensì merci e beni). Il mutamento si è sostanziato, come si evince dal testo della sentenza di primo grado (la cui motivazione si integra con quella d'appello, per formare un unico complessivo corpo argomentativo, allorquando – come nel caso di specie - i giudici del gravame, esaminando le censure proposte dall'appellante con criteri omogenei a quelli del primo giudice ed operando frequenti riferimenti ai passaggi logico giuridici della prima sentenza, concordino nell'analisi e nella valutazione degli elementi di prova posti a fondamento della decisione: Sez. 3, n. 44418 del 16/07/2013 - dep. 04/11/2013, Argentieri, Rv. 257595), anche nell'esecuzione di opere all'interno dei locali, consistite nel dividere gli spazi per riservarne una parte alle donne, nella costruzione di nuovi servizi igienici, nella zona di abluzione dei piedi.

Ulteriore conferma veniva ricavata non solo dallo scopo associativo primario (valorizzazione e promozione del patrimonio comune, delle tradizioni e del proprio culto, tra l'altro confermato dalla difesa in primo grado) ma anche dalle fotografie ritraenti l'interno dell'ambiente, il cui pavimento si presentava ricoperto di tappeti, nonché uno spazio, separato da un vetro divisorio, con un cartello riportante la dicitura "riservato alle donne". All'interno dell'associazione vi era inoltre un tabellone riportante l'orario delle preghiere. La presenza di 400 persone al momento del sopralluogo rappresentava quindi semplicemente un aggiuntivo elemento a conferma della destinazione dell'immobile a luogo di culto. Da escludere è pertanto il carattere occasionale degli incontri tra i credenti.

Sussistente, peraltro, è stato ritenuto anche un aggravio del carico urbanistico non indifferente, considerato anche il considerevole assembramento di persone (400). La conformazione dei luoghi, in ragione della loro grandezza e dell'accesso mediante attraversamento del cortile condominiale e discesa dell'unica scala, manifestava la modificazione dell'assetto edilizio del territorio e, dunque, il maggior carico urbanistico, dovendosi anche tenere in conto dell'assenza di uscite di sicurezza all'interno dei locali, il che determinava anche un pericolo per la pubblica incolumità.

**7.** Può quindi procedersi all'esame del secondo motivo.

**8.** Per pervenire alla soluzione della questione posta con tale motivo di ricorso, occorre esaminare la giurisprudenza formatasi sul tema dell'errore scusabile e sulle ricadute che può avere sul punto l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale. Orbene, è pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che, in materia di reati urbanistici, affinché possa affermarsi la scusabilità dell'ignoranza della legge penale, occorre che l'agente, a causa di un comportamento positivo degli organi amministrativi o da un complessivo orientamento giurisprudenziale, abbia avuto il convincimento della liceità del comportamento tenuto. Per il comune cittadino tale condizione deve ritenersi sussistente allorché lo stesso abbia assolto, con la normale diligenza, al dovere di informazione attraverso un corretto espletamento dei mezzi di indagine e di ricerca con riferimento al settore di attività al quale inerisce la disciplina predisposta dalle norme violate. Eventuali contrasti giurisprudenziali debbono comunque ritenersi ostativi rispetto alla configurabilità di un errore incolpevole, dal momento che la difficoltà nel determinare il significato univoco della disposizione normativa rappresenta un fattore che l'agente non può trascurare *nell'iter* di autodeterminazione, prospettandosi come maggiormente opportuna l'astensione piuttosto che l'azione (da ultimo, v. Sez. 5, n. 2506 del 24/11/2016 - dep. 18/01/2017, Incardona, Rv. 269074).

**9.** Tanto premesso, il motivo di ricorso è inammissibile.

Considerata la natura contravvenzionale del reato in questione, e dunque la punibilità anche a titolo di colpa, deve escludersi che nel caso di specie l'agente sia incorso in un errore incolpevole. Ciò è dimostrato non solo dal ruolo in seno all'associazione, determinante la consapevolezza dello scopo associativo al cui conseguimento i lavori erano stati eseguiti (tra l'altro con noncuranza, data l'assenza di presidi a tutela della pubblica incolumità) ma, in modo particolare dalla presentazione, da parte dell'imputato, in data 11.5.2015 (dopo l'avvenuto sopralluogo), di una pratica edilizia con la quale lo stesso aveva provveduto a comunicare di avere degli interventi in corso di esecuzione dal 20.10.2014 sull'immobile in questione. Non può, pertanto, riconoscersi alcun pregio alla tesi difensiva fondata sul contrasto tra la giurisprudenza penale ed amministrativa sul tema, in quanto ciò viene piuttosto a corroborare il carattere colposo della condotta e ad escludere, di conseguenza, la scusabilità dell'errore. La non chiarezza della posizione giurisprudenziale avrebbe dovuto spingere l'imputato a non agire piuttosto che ad eseguire comunque i lavori. L'inammissibilità della doglianza per manifesta infondatezza del

motivo esplica, quindi, un'efficacia sanante rispetto al silenzio della sentenza impugnata sullo specifico motivo di appello sul punto proposto. Ed invero, è pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che in tema di impugnazioni è inammissibile, per carenza d'interesse, il ricorso per cassazione avverso la sentenza di secondo grado, che non abbia preso in considerazione un motivo di appello, che risulti ab origine inammissibile per manifesta infondatezza, in quanto l'eventuale accoglimento della doglianza non sortirebbe alcun esito favorevole in sede di giudizio di rinvio (tra le tante: Sez. 2, n. 10173 del 16/12/2014 - dep. 11/03/2015, Bianchetti, Rv. 263157).

**10.** Deve essere esaminata la questione di costituzionalità prospettata nel terzo motivo.

Al fine di fornire una soluzione alla richiesta di rimessione degli atti alla Corte costituzionale, occorre esaminare preliminarmente la questione giuridica relativa al tema del rapporto tra normativa urbanistica e limitazione del diritto all'esercizio del culto nella giurisprudenza nazionale e sovranazionale.

Il diritto in materia urbanistica è costituito dall'insieme degli istituti giuridici e delle norme positive concernenti le attività di uso e di trasformazione del territorio, poste in essere sia da soggetti privati sia da soggetti pubblici. Il nucleo centrale di tale settore è individuato nella disciplina dell'edilizia, sottoposta al rispetto della pianificazione urbanistica, determinante il dove e il come è possibile realizzare una costruzione, nonché il suo legittimo uso. Le disposizioni normative afferenti l'edilizia costituiscono una logica prosecuzione e specificazione di dettaglio della disciplina contenuta nei piani urbanistici. Le due componenti (l'urbanistica e l'edilizia) sono infatti complementari, sebbene distinte: la prima predetermina le potenzialità edificatorie del territorio, considerando i vari interessi pubblici coinvolti ed assicurando la conservazione ed il buon uso dei suoli; la seconda assicura che anche le attività costruttive rispondano a determinati *standard* e a specifici criteri (salubrità, sicurezza, efficienza energetica), anch'essi diretti alla tutela e al governo del territorio. Evidente è il coinvolgimento di interessi pubblici fondamentali, soprattutto laddove si considerino le conseguenze derivanti da un'erronea pianificazione, non aderente alle caratteristiche del suolo e, in linea generale, delle diverse zone interessate. Non trascurabile è inoltre l'incidenza della materia su peculiari categorie di beni, di rilievo storico-archeologico, e, in una prospettiva più ampia, sul paesaggio nazionale, oggetti questi di espressa tutela nel testo costituzionale (art. 9 Cost).

Di rilievo costituzionale è anche il diritto alla libera professione della fede, in qualsiasi forma, individuale o associata (art. 19 Cost.), garantito anche a livello sovranazionale (art. 10 Carta dei diritti fondamentali; art. 9 Cedu). La Corte costituzionale ha contribuito a delinearne in modo più netto sia i confini che il contenuto, precisando che la <sup>libertà</sup> ~~liceità~~ dello Stato non è da intendersi come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come «salvaguardia delle libertà religiose in un regime di pluralismo confessionale e culturale» (sentenze nn. 508/ 2000, 329/1997 e 203/1989). L'ordinamento statale deve garantire condizioni favorevoli all'espansione della libertà di religione, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai contenuti di ciascun credo. Unico limite è da individuarsi nel rispetto del buon costume.

La Corte Costituzionale ha poi precisato che l'apertura di luoghi di culto, ovvero l'utilizzazione di edifici specificatamente destinati a tal fine, ricade inevitabilmente nella sfera di garanzia dell'art. 19 Cost., in quanto condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, per cui non potrà essere condizionata ad una previa regolazione pattizia ex artt. 7 e 8 Cost., salvo il caso in cui a tali atti di culto vogliano riconnettersi particolari effetti civili. Il libero esercizio del culto, infatti, costituisce un aspetto essenziale della libertà di religione, da riconoscersi a tutte le confessioni religiose a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato. Ne consegue che il concordato o l'intesa non possono costituire una *conditio sine qua non* per l'esercizio della libertà religiosa. L'art. 8 Cost. rappresenta il connubio della libertà e dell'uguaglianza, imponendo un'uniformità di trattamento, senza comunque escludere la possibilità di un regime giuridico differenziato, volto a valorizzare i caratteri propri di ogni singola confessione (sentenze nn. 508/2000 e 329/1997). Costante è l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o meno regolato i loro rapporti con lo Stato per mezzo di accordi o intese (sentenze nn. 346/2002 e 195/1993). Recentemente, nella pronuncia n. 52 del 2016, il Giudice delle Leggi ha ribadito che tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti, escludendosi che la previa stipulazione di un'intesa possa costituire un fattore di discriminazione nell'applicazione di una disciplina volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini costituzionalmente garantito, dovendosi piuttosto assicurare l'uguaglianza dei singoli nell'effettivo godimento della libertà di culto. Nemmeno la condizione di minoranza di alcune confessioni potrebbe giustificare un minore livello di protezione rispetto a quelle più diffuse.

**11.** In sintonia con tale orientamento è anche la posizione assunta dai giudici di Strasburgo in un recente caso coinvolgente lo Stato della Turchia, citato dalla difesa: una legge nazionale sulla pianificazione urbana vietava l'apertura di luoghi di culto in spazi non destinati a tale scopo, prevedendo inoltre particolari condizioni per la costruzione di edifici di culto. Sebbene la Corte EDU abbia ritenuto che in un settore così complesso e difficile, come quello della pianificazione territoriale, gli Stati beneficiano di un ampio margine di apprezzamento nelle loro politiche di pianificazione urbanistica, ha tuttavia preso atto che i tribunali nazionali non avevano valutato i diversi interessi in gioco, né valutato la proporzionalità delle misure rispetto al diritto dei ricorrenti di manifestare il loro credo. Si riscontrava, pertanto, un'interferenza diretta con la libertà religiosa non proporzionata al legittimo obiettivo perseguito, né necessaria in una società democratica. La Corte EDU aveva quindi ritenuto accertata la violazione dell'articolo 9 Cedu.

**12.** Sul bilanciamento dell'interesse al libero esercizio del proprio culto, da un lato, e gli interessi pubblici immanenti alla pianificazione urbanistica, dall'altro, la Corte Costituzionale si è recentemente pronunciata con due sentenze, le sentenze nn. 52 e 63 del 2016: il Giudice delle Leggi ha evidenziato che la legislazione regionale in materia di edilizia di culto «trova la sua ragione e giustificazione 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» richiamando anche il proprio precedente (sent. n. 195/1993). Al di fuori di queste perimetrare competenze, il legislatore regionale non può introdurre disposizioni le quali, *de facto*, ostacolano o compromettano la libertà di religione attraverso la previsione di requisiti differenziati, più stringenti, per la realizzazione di edilizia di culto delle sole confessioni "senza intesa", elemento questo che andrebbe a costituire una barriera nell'esercizio della libertà di religione costituzionalmente garantita, oltre che appalesare un trattamento di natura discriminatoria. Ciò però non esclude la possibilità per le autorità competenti di operare ragionevoli differenziazioni in quanto, l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica che a tutte "debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione". È il rispetto i principi di proporzionalità e

ragionevolezza a condizionare il rilascio alla legge della patente di conformità costituzionale.

La Corte costituzionale riconosce che, nel modulare la tutela della libertà di culto, sono senz'altro da considerare la sicurezza, l'ordine pubblico e la pacifica convivenza i quali, in veste di interessi costituzionali garantiti, possono comportare una limitazione dell'esercizio della libertà religiosa in tutte le sue possibili accezioni, assicurando ad ogni modo una tutela unitaria e non frammentaria di tutti gli interessi coinvolti, nonché applicando il principio c.d. *less restrictive measure*, ossia indirizzando la scelta verso misure che consentano il minor sacrificio possibile del diritto inciso. La premessa basilare da cui muove la Corte è data dalla considerazione che tutti i diritti fondamentali nascono limitati, non mancando di sottolineare che una disciplina sulle modalità di esercizio di un diritto non sarebbe da considerare *ex se* violazione o negazione del diritto, precisando che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto, per cui è necessario che le diverse sfere giuridiche si limitino reciprocamente affinché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile. L'esistenza di un legame tra un diritto e il limite al suo esercizio fa sì che il primo può "cedere" quando si pone in contrasto con valori che sono da ritenersi prevalenti, purché ovviamente tali limitazioni trovino fondamento in (altrettanti) principi costituzionali, esplicitamente enunciati dalla Costituzione o direttamente desumibili da questa attraverso una rigorosa interpretazione (c.d. teoria dei limiti impliciti). Si tiene a precisare l'impossibilità di individuare in maniera certa e definita tutti i possibili limiti a cui è assoggettabile l'esercizio dei diritti fondamentali. Il limite implicito inevitabilmente si inserisce nel giudizio di bilanciamento tra gli interessi in conflitto, il cui esito potrebbe determinare una prevalenza o una soccombenza dei diritti di libertà rispetto all'interesse riconducibile ad un limite immanente della Costituzione, esito comunque suscettibile di mutare con l'evolversi del contesto giuridico-sociale.

In un'ulteriore recente sentenza (n. 67/2017), avente ad oggetto due disposizioni della L. Reg. veneta n. 12/2016, la Corte Costituzionale ha riaffermato che "non v'è dubbio che la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto", tuttavia, nell'esercizio di tali competenze, possono essere imposte (solo) quelle condizioni e limitazioni "che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure". Tale non è stata considerata l'imposizione, ai sensi dell'art. 31-ter della legge summenzionata, dell'impiego della lingua italiana, anche se ciò era stato motivato con l'intento di favorire l'integrazione di tutti gli appartenenti alla comunità, in quanto tale finalità non avrebbe potuto legittimamente ritenersi

una misura strettamente necessaria (richiamandosi in tal modo anche la normativa sovranazionale e, nello specifico il par. 2 dell'art. 9 Cedu).

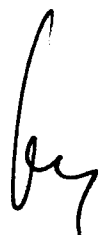
**13.** Orbene, ritornando alla L. Reg. Lombardia, è bene evidenziare che la Corte Costituzionale, con la decisione n. 63/2016, non ha accolto tutte le censure sollevate. Relativamente alla richiesta di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato e alla previsione del suo contenuto (in particolare, circa la possibilità di risoluzione o revoca, nel caso in cui il Comune accerti lo svolgimento di attività non previste nella convenzione), il ricorrente aveva segnalato una lesione dell'art. 19 Cost., in quanto la formula, troppo generica, avrebbe interferito anche con la libertà di un ente confessionale allo svolgimento di attività diverse da quelle strettamente attinenti al culto (ad esempio, culturali). Nell'argomentare la decisione interpretativa di rigetto, la Corte ha affermato che la convenzione richiesta dalla legge regionale deve essere ispirata ad assicurare uno sviluppo urbanistico equilibrato e armonico e, limitatamente a questo ambito essa potrà contenere indicazioni circa le conseguenze in caso di suo mancato rispetto, ivi compresa la possibile risoluzione o revoca. Viene dunque rimessa al Comune l'individuazione e la valutazione di strumenti urbanistici i quali siano idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti ma che, al contempo, si presentino come i meno pregiudizievoli per la libertà di culto. Il sindacato circa l'eventuale difetto della ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, e la compromissione del principio di proporzionalità, viene rinviato dalla Consulta alle "sedi competenti" (ossia al giudice amministrativo), con l'attenzione dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa». Infatti, il *test* di proporzionalità impone di valutare se la potenziale limitazione del diritto fondamentale alla libertà di culto sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, applicando, tra più misure appropriate, quella meno restrittiva dei diritti individuali, imponendo sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti. Nella sentenza n. 63/2016, manifestamente inammissibile è stata ritenuta anche la censura sollevata relativamente all'art. 72, c.5, L. reg. Lombardia, il quale prevede l'approvazione da parte del Comune del piano delle attrezzature religiose entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge censurata o, in mancanza, unitamente al nuovo PGT. Nel ricorso si sosteneva che detto articolo violasse l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., dal momento che la facoltà del Comune di prevedere nuove attrezzature religiose mediante l'approvazione dell'apposito piano era stata ritenuta contrastante con quanto disposto dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 che, in materia di standard urbanistici, all'art. 3 prescrive la dotazione minima di spazi da destinare alle attrezzature di interesse comune,

quindi anche "religiose". Ad avviso dei Giudici delle Leggi, il ricorso su questo punto non era sufficientemente e adeguatamente motivato, non comprendendosi il legame intercorrente tra la norma che si assumeva violata dal legislatore regionale (l'art. 3 del D.M. n. 1444 del 1968) e il contenuto dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., sicché "per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconferente". Tuttavia, anche in questo caso non è mancato un rinvio alla possibilità che il cattivo o mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche (*ergo* l'ipotesi di non adozione del piano suddetto) possa essere censurato nelle sedi competenti ricorrendo, cioè, al giudice amministrativo.

**14.** Considerato quanto sopra, la circostanza che il TAR Lombardia, con la sentenza n. 1939 del 2018, abbia sollevato una nuova questione di legittimità costituzionale con riferimento alla L. Reg. Lombardia n. 2/2005, censurando sostanzialmente la limitazione del diritto al libero esercizio di culto derivante dall'eventuale mancata adozione del piano regolatore della attrezzature religiose, può senza dubbio essere superata richiamando quanto già precedentemente affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 63/2016. Qualora il Comune non abbia provveduto ad adottare suddetto piano, si riscontrerebbe infatti un'ipotesi di inadempienza della P.A., suscettibile di essere oggetto di ricorso innanzi al giudice amministrativo (peraltro dovendosi rilevare che il Comune di Milano, luogo in cui è collocato l'immobile, si è dotato, a partire da giugno 2018, del Piano per le attrezzature religiose). Nel caso di specie, in ogni caso, non si riscontra alcuna discriminazione derivante dall'applicazione della legge regionale, essendo il permesso di costruire richiesto a prescindere dal culto professato, ovvero dall'esistenza o meno di una intesa con lo Stato.

Alla luce della teoria dei c.d. limiti impliciti, deve dunque risponderci positivamente al *test* di proporzionalità richiesto dalla Corte Costituzionale (e dai giudici di Strasburgo): la limitazione della libertà fondamentale di esercizio del proprio culto viene ad essere fondata sull'esigenza per la P.A. (nella specie, il Comune) di avere conoscenza dei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili i quali, dato l'utilizzo per fini religiosi, possono comportare un aggravio del carico urbanistico non di scarso rilievo, incidendo sul territorio e sulla pianificazione urbanistica, considerati anche i possibili risvolti rispetto ad interessi di pari dignità giuridica quali l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.

**15.** Ne discende, pertanto, che la richiesta di sollevare la questione di costituzionalità deve essere ritenuta inammissibile ex art. 23, legge Cost. n. 87 del 1953,





in quanto il giudizio non solo può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, ma deve anche ritenersi che la questione sollevata sia manifestamente infondata.

**16.** Resta, infine, da esaminare il quarto motivo.

Lo stesso è inammissibile.

Quanto sostenuto dalla difesa collide infatti con il contenuto della sentenza di primo grado ove (pag. 4) si rileva che "anche in altre occasioni, come documentato dalle fotografie in atti, vi erano persone a terra, inginocchiate, tutte rivolte nella stessa direzione così come i tappeti", sicché non può parlarsi di un unico episodio. Relativamente alla condotta, e agli effetti derivanti da essa, deve poi evidenziarsi come i lavori eseguiti abbiano non solo comportato un mutamento della destinazione d'uso dell'immobile (originariamente risultante al catasto come magazzino/deposito), ma anche un aggravio non indifferente del carico urbanistico dovuto all'elevato numero di persone, ponendo in pericolo interessi pubblici di primaria importanza quali l'ordine pubblico e l'incolumità pubblica, specialmente per l'assenza di presidi di sicurezza.

Da qui, dunque, la corretta soluzione fornita dalla Corte d'appello all'identico motivo, replicato davanti a questa Corte senza alcun apprezzabile elemento di novità, non potendosi ravvisare nel caso in esame un'ipotesi di particolare tenuità del fatto. Ai fini della configurabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, prevista dall'art. 131 bis cod. pen., infatti, il giudizio sulla tenuità richiede una valutazione complessa e congiunta di tutte le peculiarità della fattispecie concreta, che tenga conto, ai sensi dell'art. 133, primo comma, cod. pen., delle modalità della condotta, del grado di colpevolezza da esse desumibile e dell'entità del danno o del pericolo (Sez. U, n. 13681 del 25/02/2016 - dep. 06/04/2016, Tushaj, Rv. 266590).

**17.** Al rigetto del ricorso segue la condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali.

#### **P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali. Dichiara inammissibile e manifestamente infondata la questione di costituzionalità proposta.

Così deciso in Roma, nella sede della S.C. di Cassazione, il 3 luglio 2019