



Francesca Oliosi

(dottore di ricerca in Scienze canonistiche ed ecclesiasticistiche
nell'Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza)

La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata? *

SOMMARIO: 1. Ora come allora: *"Le leggi son, ma chi pon mano ad esse?"* - 2. L'oggetto del giudizio: la "legge antimoschea" - 3. Le doglianze del Governo e la difesa della Regione: l'eterno conflitto tra libertà e sicurezza - 3.1. "Confessione è chi la confessione fa". I destinatari della norma, tra illegittima discriminazione e necessaria distinzione - 3.2. Esiste il principio di leale collaborazione tra gli enti (in Lombardia)? - 3.3. Contro la discrezionalità: del popolo (referendum), della norma ("il paesaggio lombardo") e dei comuni (facoltà e non obbligo di prevedere attrezzature religiose) - 4. La parola alla Corte - 4.1 I prolegomena della sentenza: le premesse che, purtroppo, ancora *occorrono* - 4.2 La *ratio* oltre la *littera*: sull'incostituzionalità dei requisiti aggiuntivi per il "coacervo degli indistinti", la richiesta di pareri "riguardanti la pubblica sicurezza" e l'impianto di videosorveglianza - 4.3 Convenzioni, referendum e congruità architettonica lombarda: quella pericolosa (ma costituzionale) attenzione per il particolare (*rectius* locale) sul generale - 5. Profili critici: tirannia del diritto di libertà religiosa o pericoloso bilanciamento? - 6. Errare è umano, perseverare è ... politico.

1 - Ora come allora: *"Le leggi son, ma chi pon mano ad esse?"*

Il 23 febbraio 2016, a poco più di un anno dall'entrata in vigore della Legge regionale lombarda battezzata da subito, e a ragione, "Legge anti-moschee"¹, arriva "l'epilogo dovuto verso una legge che si mostrava chiaramente discriminatoria e inopportuna"².

Con la sentenza n. 63 del 2016³, il garante delle Leggi ha definitivamente sancito e affermato i profili incostituzionali, rilevati fin da

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Si tratta della Legge regione Lombardia 3 febbraio 2015 n. 2 (*Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*) approvata il 27 gennaio 2015, pubblicata sul BURL n. 6 supplemento del 5 febbraio, entrata in vigore il giorno successivo.

² Cfr. **A. FABBRI**, *La Corte costituzionale di fronte alla "legge anti-moschee" della Lombardia*, in *Newsletter OLIR.it*, Anno XIII, n. 4/2016.

³ Per un primo commento alla sentenza si rimanda ad **A. FABBRI**, *La Corte costituzionale di fronte alla "legge anti-moschee" della Lombardia*, cit., **M. CROCE**, *L'edilizia di culto dopo la*



subito dalla dottrina⁴ e dal Governo, che si è fatto immediato promotore del ricorso⁵.

Il testo della norma oggetto del giudizio della Consulta, costituito da soli due articoli, modificava i principi in materia di edificazione di luoghi di culto, introducendo una disciplina a parte per gli enti di confessioni prive di intesa presenti nella regione lombarda, oltre che costituire, come era stato giustamente rilevato, un allarmante segnale di indirizzo⁶ indubbiamente contrario alla Costituzione e del tutto controproducente, in un contesto multietnico e multiculturale quale quello che avrebbe dovuto disciplinare⁷.

sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 maggio 2016; **G. MONACO**, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *forumcostituzionale.it*, 2 luglio 2016.

⁴ Si segnalano, *ex multis*, **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n.14/2015, 27 aprile 2015; **N. MARCHEI**, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge «anti-culto»*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2/2015, pp. 411-421; **A. FOSSATI**, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2/2015, pp. 425-439; **F. OLIOSI**, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3/2016; **A. TIRA**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, in *Newsletter OLIR.it*, Anno XII, n. 0/2015.

⁵ Nel ricorso, il Governo osservava come “alcune disposizioni, al fine di regolamentare la realizzazione di luoghi di culto e di attrezzature religiose nel territorio regionale, impongono agli enti rappresentanti di organizzazioni religiose una serie di stringenti obblighi e requisiti che incidono sull'esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa, in violazione degli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione, nonché dell'art. 117, lett. c), Cost., per invasione nella competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose. Tali disposizioni regionali violano inoltre l'art. 117, primo e secondo comma, lett. a), Cost., per contrasto con i principi contenuti in trattati europei e internazionali in materia di libertà di religione e di culto, nonché, prevedendo il coinvolgimento di organi statali preposti alla sicurezza pubblica, l'art. 117, secondo comma, lett. h) Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza e l'art. 118, comma 3, Cost., che affida alla sola legge statale il potere di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nella materia della sicurezza pubblica”.

⁶ A pochi giorni dalla promulgazione della legge in esame, un consigliere regionale Veneto, aveva infatti presentato una proposta di legge per regolamentare la costruzione di luoghi di culto che molto assomigliava a quella approvata dalla Lombardia, soprattutto per il tentativo di far passare le nuove regole come una scelta “urbanistica”, modificando la legge per il governo del territorio e in materia di paesaggio del Veneto. Tale norma, di cui si renderà conto nel presente contributo (p. 27 e ss.) è stata approvata il 12 aprile 2016.

⁷ Cfr. **F. OLIOSI**, *La legge regionale lombarda*, cit., p. 2.



Che l'intento della norma avesse più ragioni politiche che giuridiche è stato palese da subito, ciò che forse non risulta nella sua evidenza è invece che, quantomeno in prima battuta, molti dei veri obiettivi del legislatore lombardo sono stati raggiunti: a livello locale, durante la seppur breve vigenza della norma, di fatto non è stato possibile per le comunità islamiche avanzare progetti sostenibili e realizzabili per l'edificazione di una moschea⁸ (anzi è recentissimo, in tal senso, il dietrofront della Giunta che ha dichiarato la necessità di fermare l'assegnazione dei lotti decisa con l'apposito bando)⁹, e in generale il tenore del dibattito politico suscitato

⁸ L'unica possibilità rimasta invariata è stata quella di partecipare al Bando, varato il 29 dicembre 2014, per l'assegnazione del Palasharp nel capoluogo lombardo. Il bando, di durata bimestrale, assegnava due aree edificabili, 3400 metri quadri in via Marigliano e 5000 metri quadri in via Sant'Elia, accanto al Palasharp, e un edificio dismesso in via Esterle da 1500 metri quadri. I requisiti dei soggetti partecipanti sono: che si tratti di associazioni che si sono iscritte a uno speciale albo del Comune e che sono in grado di garantire non solo lo svolgimento delle funzioni religiose, ma anche i necessari interventi di realizzazione e riqualificazione. Il Comune, non finanzia né la riqualificazione delle aree (in un caso è necessario anche un costoso intervento di demolizione), né la costruzione dei luoghi di culto. Come base d'asta venivano però fissati dei canoni d'affitto per le tre aree piuttosto bassi, come succede per tutte le concessioni a fini culturali e sociali, di durata massima trentennale eventualmente rinnovabile. Il bando prevedeva inoltre un'assegnazione di punti ai progetti presentati, per incoraggiarne la sostenibilità economica finanziaria e la tracciabilità dei finanziamenti, oppure l'utilizzo della lingua italiana durante l'attività religiosa, la presenza di ulteriori attività sociali e culturali rivolte ai cittadini, la realizzazione di spazi e momenti volti alla promozione del pluralismo religioso. Un consistente bonus era previsto poi per gli Enti di culto riconosciuti dal ministero dell'Interno, per quelli che hanno sottoscritto la Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione, per quelli che hanno chiesto l'approvazione dei "ministri di culto" al Viminale e per quelli che hanno frequentato un corso di formazione civica sotto il patronato dello stesso ministero.

Agli esiti dell'assegnazione dei lotti, due su tre sono stati assegnati al CAIM, il Coordinamento delle Associazioni Islamiche Milanesi (in realtà anche il terzo lotto, sito in via Magignano, sarebbe spettato alla realtà associativa musulmana del capoluogo lombardo, ma è stato riassegnato agli evangelici per un'espressa clausola del bando stesso, che vietava l'assegnazione di più di due lotti a uno stesso richiedente).

⁹ È recentissima la notizia della comunicazione da parte della Giunta dell'arresto dell'assegnazione dei lotti: la sentenza oggetto di studio del presente contributo, ha sì dichiarato incostituzionale una parte della legge n. 2 del 2015, ma ha mantenuto la prescrizione per il comune dell'obbligo di un documento dedicato alle "attrezzature religiose" che integri il Pgt (Piano governo del territorio), il Par (Piano per le attrezzature religiose) nel quale siano per esempio indicati i parcheggi, i mezzi di trasporto e gli altri servizi necessari. Palazzo Marino ha così dato la comunicazione della volontà di sospendere momentaneamente il Bando in attesa delle nuove elezioni, tenutesi in primavera. Il Caim, in risposta, ha legalmente diffidato il comune, con un'iniziativa però dalla portata più simbolica che reale.



dalla legge prima, e dalla sentenza poi¹⁰ parla, a parere di chi scrive, di una sconfitta. Sconfitta del progetto costituzionale di una Repubblica pluralista e multicultu(r)ale, sconfitta per quel processo di interiorizzazione di valori che dovrebbero essere fatti propri da tutti, e non strumentalizzati da una parte, sconfitta perché poco dopo la sentenza della Corte, come era stato previsto, è stata la Regione Veneto¹¹ ad approvare una legge che seppur è facile prevedere seguirà le stesse sorti di quella lombarda, si colloca nel solco da essa tracciato, nella convinzione che negare diritti (e soprattutto libertà) sia il modo migliore e più efficace per ottenere sicurezza.

“Le leggi son, ma chi pon mano ad esse?”. Questa domanda posta da Marco Lombardo a Dante Alighieri nel XVI canto del Purgatorio, richiede ora come non mai una risposta.

Dopo “un decennio di sostanziale silenzio, la Corte, con le sentenze n. 52 e n. 63 del 2016, torna a far sentire la sua voce, interloquendo su temi centrali della disciplina”¹², quasi ponendo e ponendosi quest'accorata domanda.

¹⁰ Basti riportare i titoli di alcuni articoli di giornale, e in generale delle dichiarazioni rilasciate dal Presidente della Regione, per dare ragione del livello tensione e polemica raggiunti. Si veda a tal proposito *Lombardia, Consulta boccia legge contro la costruzione di moschee*. Maroni: «sinistra esulta: Allah Akbar», su *Il fatto quotidiano*, 24.02.2016, o, ancora, *Legge anti-moschee, Maroni e Salvini dopo la bocciatura della Consulta: “Giudici islamici”*, in *La Repubblica - Milano*, 24.02.2016. Entrambi i titoli, così come la rassegna stampa dei giorni seguenti, mostra da subito la polarizzazione della questione, rappresentando da un lato una legge creata solo per gli islamici (anche se, nei fatti, si può ipotizzare che siano stati certamente i destinatari «privilegiati» della norma, non si può dimenticare che la stessa tuttavia disciplina l'edificazione di luoghi di culto per tutte le confessioni), dall'altra reazioni di quel ramo della politica che, anziché analizzare le motivazioni di diritto, fa leva sul diffuso sentimento di islamofobia, accresciuto dagli avvenimenti recenti.

¹¹ Si tratta della Legge regionale 12 aprile 2016, n. 12, rubricato *Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di territorio” e successive modificazioni*. In una giunta regionale della stessa appartenenza politica di quella lombarda, nonostante la sentenza della Corte Costituzionale n. 63, di poco precedente, la maggioranza ha votato compatta (trenta favorevoli contro solamente otto contrari) per modificare la precedente disciplina in tema di edilizia di culto. Per approfondimenti, si rimanda *infra*, p. 28 del presente contributo.

¹² Cfr. **A. LICASTRO**, *LA Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26/2016, p. 3, al quale si rimanda per un'attenta e approfondita analisi di entrambe le sentenze della Corte Costituzionale. Il collegamento (non solo cronologico) tra le due sentenze è stato rilevato anche da **N. FIORITA**, **P. CONSORTI**, *La libertà religiosa nell'era della sicurezza*, in *Il Mulino*, 19 aprile 2016, nel quale si afferma che “La Corte ha come colto la palla al balzo per fissare alcuni riferimenti che mettono in chiaro la cornice costituzionale entro la quale bisogna muoversi per proteggere e promuovere la libertà religiosa. Da questo punto di vista le due sentenze sono figlie della stessa insoddisfazione verso un quadro normativo



E nel tentativo di darvi una risposta, è evidente

«lo sforzo (che emerge da entrambe le sentenze) di pervenire a una coerente ricostruzione sistematica dell'assetto complessivo del c.d. "micro-sistema" delle fonti del diritto ecclesiastico, con ricadute che potrebbero andare ben oltre la soluzione delle specifiche questioni tecniche affrontate»¹³.

La seconda sentenza della Corte, della quale si parlerà nel presente contributo, si colloca in un ordinamento, come quello italiano, informato a laicità, pluralismo confessionale e libertà religiosa, nel quale tuttavia il Giudice Supremo, esattamente come quattordici anni fa¹⁴, si trova ancora

che nel corso degli anni si è riempito in modo disordinato, fino a rendere irricognoscibile l'originario disegno costituzionale". Per un approfondimento sulla sentenza n. 52 del 2016 della Corte Costituzionale, che pone fine al cd. *Affaire UAAR* (per l'analisi pregressa del quale si rimanda, *ex multis*, a **J. PASQUALI CERIOLI**, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26/2013, e **S. BERLINGÒ**, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4/2014) chiarendo la procedura di stipula delle intese ex art. 8, terzo comma, Cost., in particolare con riferimento alla sua fase prodromica, si rinvia ai numerosi recenti studi di commento: **S. LARICCIA**, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20, 2016, p. 1 ss.; **S. LEONE**, *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell'istante (Corte cost. n. 52/2016)*, in forumcostituzionale.it, 1 aprile 2016, p. 1 ss.; **I. NICOTRA**, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in federalismi.it, n. 8, 2016, p. 1 ss.; **M. PAPPONE**, *L'apertura delle trattative per la stipula di intese costituisce attività politica non sindacabile in sede giurisdizionale*, in *Oss. Cost. AIC*, 2, 2016, p. 1 ss.; **A. PIN**, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in federalismi.it, n. 7, 2016, p. 1 ss.; **A. POGGI**, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, *ivi*, n. 6, 2016, p. 1 ss.; **D. PORENA**, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose*, cit., p. 1 ss.; **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in federalismi.it, n. 7, 2016, p. 1 ss.; **V. VITA**, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in *Oss. Cost. AIC*, 2, 2016, p. 1 ss.

¹³ Cfr. **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista*, cit., p. 3

¹⁴ Ci si riferisce alla sentenza della Corte Costituzionale n. 346 del 2002 con la quale il giudice delle leggi censurò l'art. 1 della Regione Lombardia 9 maggio 1992, n. 20 (rubricata «Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi») che includeva tra i beneficiari dei contributi per l'edilizia di culto solo le



una volta a dover giudicare su una legge lombarda riguardante l'edilizia di culto. Ora come allora sono significativi i punti di censura della Corte; ora come allora è il garante delle leggi a ribadire i principi indiscussi e ineludibili dell'ordinamento; ora come allora si avverte in modo inequivocabile, in alcune regioni in particolare, il rischio serio di una compressione del diritto di libertà religiosa in assenza di una normativa adeguata che tuteli un *minimum* per tutte le confessioni perché, per parafrasare Dante, *la Carta Fondamentale è, ma nessuno pon mano a essa* per renderne l'applicazione concreta e ineludibile.

2 - L'oggetto del giudizio: la "legge antimoschea"

Per poter comprendere e analizzare a fondo la sentenza, il cui articolato dispositivo accoglie solo due degli otto motivi di ricorso del Governo, rigettandone due a livello interpretativo e dichiarandone inammissibili tre (di cui un'inammissibilità semplice, due manifeste), sarà utile tuttavia premettere una sintetica descrizione della novella normativa regionale¹⁵, così come dei motivi del ricorso.

confessioni che avessero stipulato intesa ex art. 8 comma III cost. Sul punto, osserva Casuscelli: «Il legislatore lombardo era già incappato nelle reti del giudice delle leggi, vent'anni e più or sono, per avere disciplinato in modo discriminatorio la realizzazione degli edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi. Avrebbe dovuto apprestarsi, pertanto, a dare il doveroso seguito legislativo all'ammonimento che i servizi d'interesse pubblico che ha l'obbligo di realizzare comprendono, nella loro più ampia accezione, anche i servizi religiosi, e che le attività di culto "rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa" garantito a "tutti". In quell'occasione la Corte costituzionale aveva sottolineato come l'uguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare sul territorio nazionale rappresentasse la proiezione necessaria sul piano comunitario dell'uguaglianza e della libertà religiosa dei fedeli. Trovava così piena conferma l'esistenza di un nesso inscindibile tra la libertà di questi di esercitare il culto in pubblico e in forma associata (art. 19) e l'autonomia organizzatoria delle confessioni di riferimento (art. 8, secondo comma), che possono vantare il diritto di edificare apposite strutture per lo svolgimento dei riti, l'istruzione religiosa, la formazione dei ministri, ecc.». Cfr. **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda*, cit., pp. 9-11.

¹⁵ Per una compiuta e completa analisi della norma, sia nella sua versione originaria che poi novellata dalla legge del 2015, si rinvia a **G. CASUSCELLI**, *A chiare lettere - Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009. Sulla legge regionale si veda **A. FOSSATI**, *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 139 e ss.; **N. MARCHEI**, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2014.



La norma giudicanda novellava l'art. 70 della previgente legge dotandolo di nuovi commi e sostituiva interamente l'art. 72, ridisegnando ancora una volta il complesso equilibrio tra libertà di culto, esigenze urbanistiche e di sicurezza pubblica, a favore nettamente di queste ultime due.

Oggetto di esame di costituzionalità erano quindi da un lato l'art. 70, comma 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e dall'altro l'art. 72, commi 4, 5 e 7 lett. e), così come novellati dalla legge della Regione Lombardia n. 2 del 2015, all'interno del *corpus* normativo della legge n. 12 del 2005.

Nello specifico, l'emendato art. 70¹⁶ richiedeva che i destinatari della normativa sull'edilizia di culto che non fossero addivenuti alla stipula di un'intesa con lo Stato *ex art. 8 Cost.*, terzo comma¹⁷, fossero in possesso di una serie di requisiti aggiuntivi, tra cui *una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, un significativo insediamento nell'ambito del Comune*¹⁸, *statuti che esprimessero il carattere religioso nonché il rispetto dei*

¹⁶ Si rileva che l'art. 70 ante riforma del 2015 stabiliva che "la normativa sull'edilizia di culto si applicasse, oltre ovviamente alla Chiesa cattolica, anche alle confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento e aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati, e i cui statuti esprimessero il carattere religioso delle loro finalità istituzionali, nonché previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate." Cfr. **M. CROCE**, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016*, cit.

¹⁷ Sull'inopportunità di un netto *discrimen* di disciplina tra le confessioni con e senza intesa, è solo il caso di accennare che la Corte Costituzionale si era già inequivocabilmente pronunciata, affermando che il rispetto della libertà religiosa e dell'uguaglianza devono essere garantiti *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 medesima disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa*. Ne consegue allora che rispetto all'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, comma terzo, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può quindi costituire l'elemento di discriminazione nell'applicare una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di libertà dei cittadini.

¹⁸ Anche sul punto, e in diverse occasioni, la Corte aveva stabilito che il requisito della significatività numerica fosse "un'inaccettabile discriminazione basata soltanto sul maggiore o minore numero di appartenenti alle varie confessioni religiose" (Corte cost., sent. 925/1988), poiché "in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza. Il primo comma dell'art. 8 della Costituzione trova così la sua piena valorizzazione"



*principi e dei valori della Costituzione, l'avvenuta stipula di una convenzione ai fini urbanistici con il Comune interessato, con l'espressa previsione della possibilità di risoluzione e revoca della stessa e, infine, l'ottenimento di un parere preventivo e obbligatorio di una consulta regionale istituita e nominata dalla Giunta*¹⁹.

Con l'art. 72 *ante-novella* il legislatore lombardo aveva avuto il pregio di prescrivere che il piano dei servizi di ciascun Comune, atto a individuare, dimensionare e disciplinare le aree che accogliessero attrezzature religiose o fossero a ciò destinate, assicurasse altresì nuove aree destinate all'edilizia di culto in tutti i nuovi insediamenti residenziali, per poi prevedere una ripartizione delle stesse in base alla consistenza e incidenza sociale delle rispettive confessioni.

(Corte cost., sent. n. 40 del 1995). Anche se nelle sentenze appena citate il *decidendum* verteva sulla tutela penale del sentimento religioso, è interessante rilevare che la Corte, anche in questo ambito, attribuiva rilevanza al requisito della significatività numerica nella direzione di una maggior tutela delle soggettività collettive religiosamente qualificate. Con la sentenza n. 195 del 1993 la Corte Costituzionale, ammettendo l'illegittimità di una disciplina diversificata per le confessioni prive di intesa, stabiliva tuttavia l'ammissibilità di una differenziazione nell'assegnazione dei fondi per l'edilizia di culto in base alla consistenza sul territorio delle confessioni richiedenti: diversità di *quantum* che, tuttavia, non giustificava una disciplina parallela e diversificata in toto per quelle confessioni che non avevano stipulato l'intesa.

¹⁹ Sul metodo "consultivo" e i suoi profili critici (da taluni autori reputati incompatibili) con l'ordinamento italiano, si rimanda all'acceso dibattito dottrinale sorto a seguito dell'istituzione della Consulta per l'Islam italiano. In particolare si segnala in tal senso N. COLAIANNI, *La consulta italiana: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in www.olir.it, gennaio 2006. Critiche analoghe si trovano altresì in P. CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in www.olir.it. Per l'utilizzo del predetto *modus agendi* in un'ottica locale, e un'acuta analisi dei limiti e delle problematiche da ciò derivanti, si vedano sul punto le osservazioni di N. FIORITA, F. TARCHIANI, *L'Islam a Colle di Val d'Elsa: pregi e difetti di un protocollo d'intesa*, in www.olir.it, maggio 2005.

Con l'art. 1, comma 1 lett. b), della l.r. n. 2 del 2015 (che prescrive il controllo "del carattere religioso dei ... fini istituzionali espresso dai relativi statuti nel rispetto dei principi e dei valori della Costituzione") si prevede che la stessa Regione Lombardia costituisca una *consulta*, prevista dal nuovo comma 2 *quater* dell'art. 70, e che i Comuni, in sede di pianificazione urbanistica, possano esercitare un controllo sostanziale sui contenuti statutari delle comunità religiose. Il requisito del preventivo esame sulla natura religiosa del soggetto, trova una sua proiezione anche nel comma 2 *quater* dell'art. 70 della l.r. n. 12 del 2005, come inserito dall'art. 1, comma 1 lett. b), della l.r. n. 2 del 2015, secondo il quale, "Per consentire ai Comuni la corretta applicazione delle disposizioni di cui al presente capo, viene istituita e nominata con provvedimento della Giunta regionale ... una consulta regionale per il rilascio del parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al comma 2 bis".



Tale norma era stata emanata in ossequio a quanto precedentemente stabilito dalla Corte costituzionale, allorquando aveva affermato che l'assenza di una previsione sull'obbligo della disponibilità di spazi e la preclusione al finanziamento incide inevitabilmente (e negativamente) su "quel nucleo irriducibile" dei diritti fondamentali delle persone protetti e promossi dalla Costituzione (Corte cost., sent. n. 509 del 2000).

L'art. 1, comma 1, lett. c), della l.r. n. 2 del 2015, sostituendo integralmente il testo dell'art. 72, commi 4, 5 e 7 lett. e), della l.r. n. 12 del 2005, introduceva con l'art. 1, primo comma, lett. c), l.r. n. 2 del 2015, la previsione di un nuovo piano per le attrezzature religiose, che diventa lo strumento di pianificazione urbanistica specifica per le opere di urbanizzazione secondaria (art. 3 d.m. n. 1444 del 1968), la cui approvazione è condizione per la realizzazione di ogni nuova attrezzatura (art. 72, primo e secondo comma, l.r. n. 12 del 2005, come sostituiti dall'art. 1, primo comma, lett. c), l.r. n. 2 del 2015).

In particolare il comma 4 del nuovo art. 72 della l.r. n. 12 del 2005, prescrive che

*"Nel corso del procedimento per la predisposizione del piano di cui al comma 1 vengono acquisiti i pareri delle organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali. Resta ferma la facoltà per i Comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale"*²⁰.

Il nuovo quinto comma dell'art. 72 l.r. n. 12 del 2005, come sostituito dall'art. 1, primo comma, lett. c), stabiliva che i *Comuni hanno la facoltà e non l'obbligo* di prevedere nuove attrezzature religiose, svuotando di fatto di contenuto il diritto di libertà di religiosa nel momento del culto collettivo, in particolare in un luogo adeguato a tal fine.

Infine il settimo comma del novellato art. 72, introduceva diversi obblighi a carico della confessione religiosa che volesse usufruire e realizzare un luogo di culto, in particolare "presenza di strade [...] adeguatamente dimensionate", "distanze adeguate" (definendo dalla

²⁰ Occorre solamente accennare che anche in questo caso la Corte aveva ritenuto "insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino. Il che, come è evidente, non può escludere che sui comportamenti effettivamente verificatisi cadano, nella fattispecie previste, le sanzioni della legge; e su quelli in atto si eserciti, anche ai fini dell'ordine pubblico, il potere della polizia, entro i limiti giuridicamente consentiti" (Corte cost. sent. n. 59 del 1958).



Giunta regionale), “un’area di parcheggio ampia il doppio rispetto alla superficie dell’edificio, un impianto di videosorveglianza” (la cui installazione sarà a carico dei richiedenti) “collegato con gli uffici della polizia locale” e “la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo”.

3 - Le doglianze del Governo e la difesa della Regione: l'eterno conflitto tra libertà e sicurezza

Il 12 marzo 2015, a poco più di tre mesi dall’entrata in vigore della legge lombarda, il Consiglio dei Ministri n. 53 delibera l’impugnativa da proporre alla Corte Costituzionale²¹.

Le basi giuridiche del ricorso trovavano a detta dell’esecutivo appiglio normativo sia nella Carta, ma anche in tutti quei principi e diritti fondamentali contenuti e sanciti nei Trattati europei e internazionali in materia di libertà di religione in generale e di culto in particolare.

Il Governo affermava infatti la violazione da parte della normativa lombarda degli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione per l’imposizione agli enti rappresentanti di organizzazioni religiose “di una serie di stringenti obblighi e requisiti che incidono sull’esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa”, nonché dell’art. 117 primo e secondo comma, lett. a), Cost., per contrasto con i principi contenuti in trattati europei e internazionali in materia di libertà di religione e di culto, la lett. c), Cost., per invasione nella competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose e la lett. h), dal momento in cui, con legge regionale, si disponeva dell’eventuale coinvolgimento di organi statali preposti alla sicurezza pubblica.

Come anticipato, il ricorrente formula otto motivi di censura nei confronti di diverse parti degli artt. 70 e 72 della legge regionale n. 12 del 2005, così come modificati dalla legge regionale n. 2 del 2015. Nell’analisi del percorso argomentativo della sentenza, ricca d’importanti riflessioni anche (e soprattutto) di carattere generale e pertanto riguardanti tutto l’ordinamento, vengono di seguito individuate questioni giuridiche più

²¹ Non può non condividersi l’opinione di chi ritiene che “L’invio alla Corte costituzionale era atteso e doveroso: chiunque abbia a cuore le sorti della democrazia repubblicana, quale che ne sia l’orientamento politico, non può che rallegrarsi di questa decisione del Governo espressiva di un indirizzo politico attento alla legalità costituzionale”: cfr. **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda*, cit., p.1.



importanti, talvolta unendo più motivi del ricorso, altre soffermandosi sui singoli aspetti forieri di spunti tutt'altro che trascurabili.

3.1 - “Confessione è chi la confessione fa”. I destinatari della norma, tra illegittima discriminazione e necessaria distinzione.

Prima delle vere e proprie disposizioni normative, l'esecutivo evidenziava *ex ante* come illegittima la novellata individuazione dei destinatari della norma lombarda di governo del territorio del 2005²².

A parere dell'esecutivo, il nuovo art. 70, ai commi 2 e 2-bis, infatti, introduce

“un'irragionevole disparità di trattamento a danno delle confessioni acattoliche prive di intesa o con intesa non ancora approvata con legge, rispetto alla Chiesa Cattolica e alle altre confessioni religiose con intesa già approvata con legge”,

in palese contrasto quindi, a detta della parte ricorrente, con gli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione.

Nell'impostazione del Governo viene richiamata la celeberrima sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993²³ per sottolineare quanto la Corte aveva già avuto modo di affermare più di un ventennio fa, ossia che

“la tutela della libertà religiosa per le confessioni diverse dalla cattolica esige cura e attenzione particolari nella considerazione che le

²² Sul punto, è stato acutamente osservato come «È possibile che in senso tecnico non si possa parlare di un “giudicato costituzionale” sui punti ora disciplinati dalla novella legislativa, per la non coincidenza di *petitum* e *causa petendi* con la stessa questione già affrontata in sede di esame della precedente legge lombarda, ma dal punto di vista politico-costituzionale non possono sussistere dubbi sul fatto che, per consolidato indirizzo, la Corte ha sempre inteso accordare un'ampia protezione alla libertà dei fedeli di esercizio del culto in pubblico e al correlato diritto di tutte le confessioni di edificare senza discriminazioni luoghi di culto». Cfr. **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, cit. p. 10.

²³ Anche la sentenza 195 del 1993 era intervenuta sulla legittimità della l. reg. Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, censurandone la limitazione del contributo pubblico solo a favore di confessioni religiose, diverse dalla cattolica, ma che avevano raggiunto un'Intesa con lo Stato. Gli artt. 1 e 5, terzo comma, sono stati infatti dichiarati illegittimi dalla Corte Costituzionale, in riferimento a tale individuazione dei destinatari dei fondi dedicati all'edilizia di culto, per contrasto con gli artt. 8, primo comma, e 19 della Costituzione. Per un'analisi della sentenza, si rimanda *ex multis* a **R. ACCIAI**, *La sentenza n. 195 del 1993 della Corte Costituzionale e la sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, in *Giur. Cost.*, 1993, I, p. 2151 ss.; **V. TOZZI**, *Osservazioni a Corte Costituzionale aprile 1993, n. 195*, in *Giur. It.*, 1994, I, p. 97 e s.



condizioni di queste confessioni (ancor più di quelle di nuova formazione) sono disagiate e precarie proprio in materia di edifici di culto e di attrezzature religiose essenziali”.

È curioso osservare come la stessa sentenza sia citata anche in risposta alle censure da parte della difesa regionale, anche se con un criterio interpretativo diametralmente opposto. Secondo la difesa, la sentenza in questione rileva nel punto in cui distingue in merito ai contributi regionali, alla pianificazione urbanistica delle infrastrutture religiose e, soprattutto, alla nozione di confessione religiosa rilevante a tali fini.

Secondo il legislatore lombardo, non si tratta di discriminazione ma di necessaria distinzione: in una società, e soprattutto in una regione come quella Lombarda²⁴ caratterizzate da un crescente pluralismo religioso, non può bastare l'auto-qualificazione del richiedente.

Da un lato allora, l'individuazione dei destinatari attraverso le norme in questione, non sarebbe altro che un'indicazione concreta per gli operatori, in particolare viste le difficoltà testimoniate anche dal crescente contenzioso amministrativo in materia, dall'altro in ultima battuta si tratta di una garanzia per le confessioni stesse, per evitare che l'ente promotore abbia in realtà finalità socio-politico-assistenziali-culturali, ma sia in grado di dimostrare la sussistenza di una “domanda non insignificante” sul territorio e, al contempo, la necessità di compiere nel luogo di culto attività religiose, «onde evitare che sorgano sedi poi “utilizzate” per finalità diverse

²⁴ Un recente volume edito per i tipi di Giappichelli ha censito le realtà organizzative islamiche presenti in Italia: C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia*, Giappichelli, Torino, 2015. In esso da un lato vengono analizzati i profili attinenti l'Islam e l'ordinamento italiano in generale, quali il sistema delle fonti (P. CAVANA, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, *ibidem*, p. 45 *ess.*) e le sue lacune (P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, *ibidem*, p. 75 e *ss.*), dall'altro la loro realizzazione concreta, con lo studio delle organizzazioni musulmane presenti sul territorio nazionale (R. BENIGNI, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un islam italiano*, *ibidem*, p. 97 e *ss.*) ma anche la forma giuridica prescelta per la loro costituzione nell'ordinamento italiano (E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, *ibidem*, p. 123 e *ss.*), le attività svolte (S. ANGELETTI, *Le attività svolte dalle comunità islamiche a livello locale. Alcune considerazioni alla luce dei risultati della ricerca*, *ibidem*, p. 149 e *ss.*), la disciplina riguardante gli edifici di culto (F. OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, *ibidem*, p., 175 e *ss.*) e quella attinente i ministri di culto (M. CARNÌ, *Islam e ministri di culto*, *ibidem*, p. 211 e *ss.*). Per un recente e approfondito studio sulle prospettive di un'intesa con l'Islam, si rinvia inoltre a P. CAVANA, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *cit.*, n. 23/2016.



(anche commerciali)».

3.2 - Esiste il principio di leale collaborazione tra gli enti (in Lombardia)?

Tra i motivi di ricorso presentati dall'esecutivo, vi sono inoltre la competenza della consulta regionale, la revocabilità (ritenuta arbitraria perché non tassativamente disciplinata) dell'obbligatoria convenzione con il comune, l'acquisizione di pareri riguardanti possibili questioni di sicurezza pubblica, e infine l'installazione di impianti di videosorveglianza all'interno degli edifici di culto, direttamente collegati con le autorità locali²⁵.

Secondo la Regione, tuttavia, i requisiti richiesti dal legislatore in sede di individuazione dei destinatari²⁶, così come la competenza di una costituenda e non meglio definita "consulta regionale", da nominarsi con provvedimento della Giunta regionale, non sarebbero in contrasto con il costituzionale sistema di attribuzioni Stato - Regione, in quanto la circostanza che si affidi a un organo regionale la valutazione di caratteristiche degli enti confessionali non è altro che una semplice coniugazione dell'incontestato e incontestabile principio di leale collaborazione tra gli enti in un sistema, come quello italiano, che inevitabilmente già si serve di autorità diverse da quella statale per la verifica della sussistenza del carattere religioso degli enti e delle loro finalità istituzionali²⁷.

La risposta alla doglianza secondo cui il comma 2-ter dell'art. 70 è contrario all'art. 19 della Costituzione, in quanto definisce con una formula

²⁵ Come era stato osservato, tale "macchinoso procedimento amministrativo" sia nella fase di accertamento che di espletamento degli adempimenti è "tale da aggravare o rendere addirittura impossibile la conclusione del procedimento autorizzativo". Cfr. **G. ANELLO**, *La legge cd. "anti-moschee" della Regione Lombardia e la memoria (corta) del legislatore. Alcuni moniti a tutela della libertà religiosa*, in *Confronti costituzionali* del 18 febbraio 2015 (<http://www.confronticostituzionali.eu/?p=1394>), p. 3.

²⁶ I commi 2-bis, lettera b), e 2-quater dell'art. 70 sono censurati per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera c), nel successivo motivo del ricorso perché "presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi [...], carattere religioso delle finalità istituzionali e rispetto dei principi e dei valori della Costituzione da parte degli enti delle confessioni religiose" devono di volta in volta essere verificati da una costituenda Giunta regionale competente al rilascio di un parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti *ex* comma 2-bis.

²⁷ La difesa afferma inoltre che "Allo stesso modo, la non vincolatività dei pareri e la composizione di esperti, non farebbe altro che rendere la consulta strumento utile a una corretta applicazione della legge".



troppo generale e generica i presupposti della risoluzione o revoca della convenzione (unilateralmente revocabile dal Comune)²⁸, trova in risposta un'argomentazione analoga.

A tale proposito, la Regione osserva, infatti, che il legislatore regionale non ha inteso vietare che un ente confessionale svolga attività diverse da quelle di culto, ma solo richiedere che esse siano regolate nella convenzione²⁹.

La scelta d'includere nel concetto di attrezzature religiose anche gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa, quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali, viene anzi definita come "innovativa".

La Regione respinge, pertanto, la critica di avere nutrito intenti discriminatori; al contrario, sostiene che dinanzi alla propria legge tutte le confessioni siano ugualmente libere e responsabili, "non potendo sussistere libertà senza responsabilità verso i propri fedeli, ma anche verso il territorio di insediamento"; aggiunge che ogni regolazione implica una restrizione, legittima purché ragionevolmente finalizzata alla tutela di altri diritti e libertà fondamentali³⁰.

²⁸ In particolare, continua l'esecutivo "Ritenendo pacifico che un ente confessionale ben possa svolgere, purché nel rispetto della pertinente legislazione, attività anche diverse da quelle di religione e culto, ad esempio di carattere culturale o sportivo, la parte attrice asseriva sussistere una violazione della Carta che sancisce espressamente la libertà di culto e di propaganda, il cui limite invece deve essere solamente la contrarietà all'ordine pubblico".

²⁹ Si osserva inoltre come la revoca della convenzione, soggetta alle norme di "tutela dei terzi contraenti" previste dall'ordinamento civile e amministrativo, è comunque al riparo di eventuali abusi in quanto accertabile e sanzionabile in sede giudiziaria.

³⁰ Ulteriore motivo di ricorso, che si ritiene sufficiente trattare in nota in quanto palesemente inserito *ad abundantiam* e infatti reputato inammissibile, è la violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., nei quali sarebbero "consacrati" i "principi europei e internazionali in materia di libertà di religione e di culto". Fondamento del motivo di ricorso, richiamato al punto 1.2.4 della sentenza, è la violazione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Le ragioni della censura vengono ritenute dalla resistente inammissibili, sia perché secondo la Regione i richiamati "principi europei e internazionali", sarebbero pienamente rispettati dalle norme in questione le quali, anzi, li valorizzerebbero attraverso una regolazione che ne garantisce l'effettività, sia perché troppo generiche. La tesi difensiva viene ampiamente accolta dalla Corte, che accusa una carenza argomentativa sul punto. In particolare, "non risulta chiaro quali siano gli specifici contenuti della normativa regionale ritenuti incompatibili con i principi sovranazionali e nemmeno in quali esatti termini si



La prescrizione dell'acquisizione di pareri inerenti a possibili questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, poiché dispongono in materia "ordine pubblico e sicurezza", rimessa alla competenza esclusiva della legge statale, alla quale pure è riservata la prerogativa di disciplinare eventuali forme di coordinamento tra Stato e Regioni, viene considerata contraria all'art. 117, secondo comma, lettera h), e 118, terzo comma, della Costituzione³¹.

Anche in questo caso, tuttavia, la resistente ne contesta la sussistenza, considerato che il citato art. 72, quarto comma, prevede espressamente che il coinvolgimento degli organi statali debba avvenire secondo modalità rispettose della loro autonomia, secondo una prassi secolare, espressione, ancora una volta, del principio di leale collaborazione tra gli enti.

Parte della dottrina ha espresso, negli anni precedenti e per analoghe questioni, dubbi legittimi circa la realizzazione e realizzabilità di tale "secolare prassi" in una regione come la Lombardia che, nel diritto ecclesiastico c.d. regionale, non si è certo caratterizzata per un atteggiamento di *favor* nei confronti delle minoranze religiose³².

3.2 - Contro la discrezionalità: del popolo (referendum), della norma ("il paesaggio lombardo") e dei comuni (facoltà e non obbligo di prevedere attrezzature religiose)

L'indeterminatezza della norma regionale sotto diversi profili viene reputata dall'esecutivo una sorta di "cavallo di Troia" per poi negare, in concreto, i diritti di libertà religiosa. La violazione riguarderebbe ovviamente l'art. 19 della Costituzione, all'interno della cui formulazione la

ponga l'incompatibilità".

³¹ Sono richiamate, in particolare, la sentenza n. 45 del 1957, la quale ha negato la sussistenza, nell'ordinamento vigente, di una corrispondenza necessaria tra libertà costituzionali e poteri di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza; nonché la sentenza n. 325 del 2011, dove la Corte ha chiarito che l'esercizio di una competenza propria della Regione non deve tradursi in uno strumento di politica criminale, né generare interferenze, anche solo potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati.

³² A tal proposito, si rimanda alla "lettura congiunta" di G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda*, cit, e G. CASUSCELLI, *A chiare lettere - Il diritto alla moschea*, cit. La lettura dei contributi dà ragione della situazione della politica (ecclesiastica, ma non solo) della Lombardia, e in particolare dell'immutata attitudine di decurtare la libertà religiosa delle minoranze, in particolare l'Islam, a causa di un dirompente "effetto NIMBY". N. MARCHEI, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi*, cit.; A. FOSSATI, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche*, cit.



stessa Corte ha avuto modo di specificare che rientrano tutte le manifestazioni del culto, compresa l'apertura di templi e oratori³³.

L'art. 72, quarto comma, viene così censurato perché in esso si afferma la facoltà dei Comuni di indire referendum in merito ai piani delle attrezzature religiose, dando di fatto - e in assenza di diversa specificazione - la possibilità di destinare a tali attrezzature determinate aree "subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro".

La replica riguarda la facoltà per i Comuni di sentire i propri cittadini, che a dire del legislatore lombardo non altera in alcun modo le competenze degli enti locali, ma si limita a suggerire un possibile modulo di consultazione, che non è estraneo alle attività pianificatorie e territoriali ma, anzi, ne costituisce fattore di legittimazione, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118, quarto comma, Cost.

Sulla stregua di un'analoga argomentazione, viene contestata la mancata specificazione del requisito del "paesaggio lombardo" (art. 72, settimo comma, lettera g), che viola gli artt. 3, 8 e 19 Cost. perché, richiamando con formula "già di per sé ambigua e non priva di una qualche inafferrabilità concettuale", le caratteristiche generali e peculiari di un paesaggio, si presta in tal modo a interpretazioni così ampiamente discrezionali, consentendo così applicazioni discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi, tenuto conto delle specificità stilistiche e architettoniche che possono contraddistinguere i luoghi di culto, per ragioni legate alla storia nazionale e a quella delle singole confessioni.

In questo caso la difesa afferma non configurabile il requisito come indeterminato, e tantomeno la sua applicazione come discrezionale, in quanto le caratteristiche del paesaggio lombardo, oggetto di tutela, sarebbero qualificate nel piano territoriale regionale che già detta norme e indirizzi affinché la realizzazione degli edifici (a uso pubblico, privato e produttivo) avvenga in armonia con il contesto paesaggistico ed edilizio, tenuto conto delle sue specificità.

L'ultima accusa di discrezionalità riguarda l'art. 72, quinto comma, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto stabilisce la mera facoltà (per definizione discrezionale) per i Comuni che intendano farlo, e non l'obbligo per tutti i Comuni di prevedere la realizzazione di nuove attrezzature religiose attraverso l'apposito piano.

A sostegno di tale affermazione, la parte ricorrente richiama l'art. 3 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444³⁴ che, nel

³³ Cfr. sentenza n. 59 del 1958.

³⁴ Rubricato "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o"



determinare i rapporti massimi tra gli spazi destinati a insediamenti residenziali e quelli pubblici o riservati ad attività collettive, richiede che nella programmazione territoriale comunale siano individuati almeno 2 metri quadrati per abitante da destinare ad attrezzature d'interesse comune, tra cui quelle religiose.

Tale previsione di dotazioni minime ha secondo il Governo carattere inderogabile, poiché attiene alla materia dell'"ordinamento civile" e risponde a esigenze pubbliche sovrastanti gli interessi dei singoli³⁵

Anche in questo caso la Regione osserva che l'approvazione del piano delle attrezzature religiose non è facoltativa, e pertanto non esiste discrezionalità nella previsione di spazi pubblici destinati alle attrezzature religiose.

La destinazione di determinate aree ai fini *de quibus*, deve infatti avvenire entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015, oppure unitamente al nuovo piano di governo del territorio. Dal canto suo, l'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968 non prevede l'obbligo di realizzare sempre e comunque nuove attrezzature religiose, mentre è proprio la normativa censurata a precisare le modalità con cui il Comune disciplina la nuova, e aggiuntiva, realizzazione di tali infrastrutture³⁶.

Tra l'altro tra le novità della norma impugnata, di cui invece la difesa regionale si pregia, si trova il requisito, per le confessioni per cui non sia stata approvata un'intesa con legge, del rispetto dei principi e dei valori della Costituzione e la risolvibilità della convenzione a fini urbanistici con il Comune, nel caso di violazione della stessa.

Secondo la Regione, l'istituzione di una consulta regionale che rilasci ai Comuni pareri preventivi e obbligatori, ma non vincolanti, in merito ai requisiti delle confessioni per cui non sia stata approvata un'intesa con

riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765".

³⁵ Sul punto vengono richiamate le sentenze n. 232 del 2005 e n. 120 del 1996.

³⁶ Anche in questo caso la difesa della regione Lombardia offre un'interpretazione diametralmente opposta del quadro normativo di riferimento, affermando che, in ogni caso, il vigente Titolo V della Parte II della Costituzione sarebbe ispirato da una forte valorizzazione delle potestà comunali in materia di pianificazione territoriale. La Carta, allora, andrebbe ben al di là di quanto previsto nella legge 6 agosto 1967, n. 765 (alla quale il d.m. n. 1444 del 1968 dà attuazione, poiché con essa il Comune diviene diretto "responsabile delle scelte di governo del territorio", titolare di "una competenza pianificatoria non più eterodiretta che trova la sua giustificazione nella maggiore capacità dell'ente di rilevare interessi, materiali, spirituali, culturali, eminentemente locali, facendosene naturale interprete".



legge non fa altro che arricchire un ordinamento in cui, di fatto, è previsto un “regime base” per la Chiesa cattolica, e uno “collaterale” per le altre confessioni, cui il regime di base era esteso.

La norma, quindi, proprio attraverso il contestato art. 70, permette così la realizzazione di due modelli “base”, pienamente equiparati, per la Chiesa cattolica e le confessioni religiose per le quali un’intesa sia stata stipulata e approvata con legge e un “modello collaterale”, per le altre confessioni.

4 - La parola alla Corte

4.1 - I prolegomena della sentenza: le premesse che, purtroppo, ancora *occorrono*.

“All’esame delle singole censure, occorre premettere alcune considerazioni sui principi costituzionali in materia di libertà religiosa e di status delle confessioni religiose con e senza intesa con lo Stato”.

Con questo esordio, la Corte inizia la consueta premessa che, nel caso di specie, riguarda i principi e le libertà afferenti la sfera religiosa, sia come singoli che come collettività.

A fronte dell’incessante appello della dottrina riguardo la salvaguardia dei contenuti effettivi del diritto di libertà religiosa, ma anche la necessità di restituire al diritto ecclesiastico il ruolo centrale che esso ricopre nella disciplina delle relazioni Stato-Chiesa, la Corte sente la necessità di accogliere l’appello, con l’esplicazione di principi e contenuti che dovrebbero essere in realtà sottintesi nell’ordinamento.

Tali considerazioni, tuttavia, a parere del giudice delle leggi *occorrono*, in un sistema che sta dimostrando ora come non mai le proprie debolezze nel rapportarsi al fattore religioso, a livello regionale, certo, ma anche nazionale e persino europeo.

Occorrono perché nel giro di poco più di un mese la Corte affronta la questione del disegno costituzionale con riferimento al fattore religioso, sia dal punto di vista metodologico, chiarendo cioè come interpretare il principio pattizio su cui si incardina il nostro ordinamento, sia nella sua declinazione locale, disciplinata come il caso in specie da una norma regionale.



Ecco allora che *occorre* ribadire, *in primis* e di nuovo, che l'Italia si contraddistingue per il principio di laicità³⁷

«non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale: compito della Repubblica è "garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione", la quale "rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2 Cost." (sentenza n. 334 del 1996)».

Occorre ripetere (ancora?) l'ovvietà che "Il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose". La libertà religiosa, per il suo rango di diritto fondamentale, non solo può ma deve prescindere dalla stipulazione di un'intesa con lo Stato³⁸.

Occorre ricordare, in materia di libertà religiosa, che la giurisprudenza della Corte è costante nell'affermare che "il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese"³⁹.

La Corte rifiuta il giurisdizionalismo strisciante che si aggrappa alla sicurezza per limitare la libertà affermando che

"quando tale libertà e il suo esercizio vengono in rilievo, la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede; né in senso contrario varrebbero considerazioni in merito alla diffusione delle diverse confessioni, giacché la condizione di minoranza di alcune confessioni

³⁷ Da intendersi, per esplicita indicazione della Corte, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato nelle sentenze n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989.

³⁸ «Come questa Corte ha recentemente ribadito, altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla "concorde volontà" del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale (sentenza n. 52 del 2016). Data l'ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l'intesa non possono costituire condicio sine qua non per l'esercizio della libertà religiosa; gli accordi bilaterali sono piuttosto finalizzati al soddisfacimento di "esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa" (sentenza n. 52 del 2016)».

³⁹ Cfr. sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993, nonché la sentenza n. 52 del 2016.



non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse”⁴⁰.

Occorre, ancora una volta, sancire i contenuti delle tutele garantite dall'art. 19 Cost., all'interno del quale l'apertura di luoghi di culto si colloca in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, e si concretizza come riconoscimento a tutti del diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume e non anche di una previa regolazione pattizia, che “non può 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”. Ciò che è in gioco, ancora una volta, è “l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario” (sentenza n. 346 del 2002).

Occorre persino, e infine, ribadire il contenuto di quell’“egualmente libere davanti alla legge”, che rifiuta di appiattire le peculiarità delle confessioni religiose definendole “uguali”, ma anzi ne vuole assicurare anche attraverso la *littera legis* le peculiarità. Nel caso in specie, allora, è evidente che non a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili, ma

“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

⁴⁰ Interessante, in tal senso, quanto segnalato di recente da un giornalista dell'Avvenire, con riferimento al ventunesimo rapporto ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità), che in realtà sfata completamente il mito della “invasione musulmana” affermando come nel recente censimento compiuto a opera della Fondazione, la maggioranza dei residenti nel nostro Paese è di religione cristiano ortodossa (in un numero che doppia quello dei musulmani). Al 1° gennaio di quest'anno, gli immigrati cristiano ortodossi erano poco più di 1,6 milioni, rispetto al milione e 400 mila stranieri islamici. “L'indagine - si legge nella nota di presentazione del volume - mette in mostra che il panorama delle religioni professate dagli stranieri è molto variegato e sfata il pregiudizio secondo cui la maggior parte degli immigrati professa l'islam. Anzi, se si confrontano le percentuali, si vede come gli immigrati cristiani, intesi come cattolici e ortodossi, siano quasi il doppio dei musulmani: 4,3% della popolazione complessiva (italiana e straniera), rispetto al 2,3% degli islamici”. P. FERRARIO, *Non c'è invasione islamica, cristiani maggioranza*, su *Avvenire* del 16 luglio 2016, testo completo dell'articolo al link <http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/Nessuna-invasione-islamica-i-cristiani-sono-maggioranza.aspx>.



confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione”.

4.2 - La ratio oltre la *littera*: sull'incostituzionalità dei requisiti aggiuntivi per il “coacervo degli indistinti”, la richiesta di pareri “riguardanti la pubblica sicurezza” e l'impianto di videosorveglianza

Dopo la prolusione compiuta dalla Corte nel ribadire i principi fondamentali ai quali il nostro ordinamento è informato e, al tempo stesso, ripercorrerne l'affermazione nella propria giurisprudenza, il giudice delle leggi arriva a decidere dei singoli motivi di ricorso presentati dall'esecutivo, con esiti talvolta pienamente condivisibili, talaltra forieri, a parere di chi scrive, di qualche dubbio circa la loro opportunità.

In primis la Corte accoglie l'istanza di incostituzionalità, sulla base degli artt. 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lett. c), con riguardo a l'art. 70, commi 2-*bis* – limitatamente alle parole “che presentano i seguenti requisiti e alle lett. a) e b) – e 2-*quater*.

La Corte censura la tripartizione di fatto effettuata dalla norma riguardo ai destinatari della legge: Chiesa cattolica (art. 70, primo comma), enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato abbia già approvato con legge un'intesa (art. 70, secondo comma) e, infine, il ritorno del famoso “coacervo degli indistinti”, ossia gli enti di tutte le altre confessioni religiose. Perché anche questi possano essere “tollerati”, ecco allora che dovranno presentare (art. 70, comma 2-*bis*) una serie di “ulteriori e stringenti requisiti”⁴¹, che devono essere verificati dalla Consulta⁴².

Vengono ripercorse le valutazioni circa la ripartizione di competenze *ex art. 117 Cost*, ricorrente *casus belli* dopo la riforma del titolo V (2001) in particolare in Lombardia, tra chi afferma l'esistenza di competenze regionali (strumentali alla garanzia di una presunta sicurezza) e chi invece ribadisce la necessità di riconoscere la potestà statale (per preservare e garantire il diritto fondamentale di libertà religiosa).

⁴¹ “a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprim[ano] il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione”.

⁴² La cui valutazione, *ex comma 2-*quater** dell'art. 70, è obbligatoriamente rimessa al vaglio preventivo, ancorché non vincolante, di una consulta regionale, da istituirsi e nominarsi con provvedimento della Giunta regionale della Lombardia. Tuttavia, come affermato in udienza dalla difesa regionale, la consulta non è ancora stata istituita, benché sia passato oltre un anno dall'entrata in vigore della censurata legge regionale n. 2 del 2015.



Ecco allora che la Corte non solo accoglie le istanze di incostituzionalità riguardanti i requisiti, ma ribadisce i principi fondamentali (potremmo quasi dire i criteri interpretativi) alla base del riparto di competenze, sottolineando come sia innegabile che la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto rientri di fatto nel governo del territorio, e quindi di competenza regionale concorrente, ma come tale indicazione interpretativa non debba fungere da “alibi formale” per norme, di fatto, con un’incidenza significativa sui diritti fondamentali, in particolare quello di libertà religiosa.

La Corte, in tal modo, richiama esplicitamente la necessità di valutare di volta in volta la *ratio* della normativa impugnata, ai fini di analizzare concretamente se sia stata rispettata la ripartizione costituzionalmente sancita: non basta l’oggetto della normativa, è necessario invece individuarne gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite⁴³.

«Da questo punto di vista occorre ribadire che la legislazione regionale in materia di edilizia del culto “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” (sentenza n. 195 del 1993). In questi limiti soltanto la regolazione dell’edilizia di culto resta nell’ambito delle competenze regionali».

Così, conclude, non è consentito al legislatore regionale, all’interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l’accesso al riparto dei luoghi di culto, la cui disponibilità è condizione essenziale per l’effettivo esercizio della libertà di culto.

Un tale tipo d’intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l’attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l’effettivo esercizio. Ecco allora che la legge, esorbitando dalle proprie competenze, rientrerebbe invece in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, inficcate di fatto se, ai fini dell’applicabilità di tali disposizioni, vengono imposti requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un’intesa ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost.

⁴³ *Ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015, n. 167 e n. 119 del 2014.



Sotto la scure della dichiarazione di incostituzionalità cadono poi i commi 4 e 7, lettera e), dell'art. 72.

Il secondo motivo di ricorso accolto dalla Corte, orbita intorno ai medesimi poli argomentativi del primo: il “contenuto sostanziale” della norma⁴⁴ oltre la *littera* da un lato, e la competenza statale esclusiva dall'altro.

La Corte, pur ribadendo che tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, sottolinea come nel modulare la tutela della libertà di culto - nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità - entrano in gioco senz'altro quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza.

Pareri inerenti questioni di sicurezza (peraltro emessi, tra gli altri, anche da semplici “comitati di cittadini” la cui competenza e attendibilità non può che suscitare qualche perplessità), nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, rientrano tuttavia a tutti gli effetti nella materia “ordine pubblico e sicurezza”, rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche con riguardo alle possibili forme di coordinamento con le Regioni (artt. 117, secondo comma, lettera h, e 118, terzo comma, Cost.).

Le disposizioni censurate, infatti, perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza: da un lato *ex ante*, nella programmazione di valutazioni preventive in corso di procedimento di predisposizione del piano urbanistico, dall'altro *ex post*, con la realizzazione di capillari sistemi di videosorveglianza collegati con le forze dell'ordine (art. 72, settimo comma, lettera e).

4.3 - Convenzioni, referendum e congruità architettonica lombarda: quella pericolosa (ma costituzionale) attenzione per il particolare (*rectius* locale) sul generale

Tutte le doglianze riguardanti la novella della legge lombarda non analizzate nel precedente paragrafo, vengono decise dalla Corte come non fondate o (manifestamente o semplicemente) inammissibili.

In primis la prescrizione di “una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato” e che preveda espressamente “la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione”, viene reputata costituzionale in

⁴⁴ Cfr. sentenze n. 118, n. 35 e n. 34 del 2012.



quanto “ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati”.

Naturalmente la convenzione potrà stabilire le conseguenze che potranno determinarsi nel caso in cui l’ente che l’ha sottoscritta non ne rispetti le condizioni, graduando l’effetto delle violazioni in base alla loro entità. La disposizione impugnata consente di annoverare tra queste conseguenze, a fronte di comportamenti abnormi, la possibilità di risoluzione o di revoca della convenzione. Si tratta, con ogni evidenza, di rimedi estremi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe. Nell’applicare in concreto le previsioni della convenzione, il Comune dovrà in ogni caso specificamente considerare se, tra gli strumenti che la disciplina urbanistica mette a disposizione per simili evenienze, non ve ne siano altri, ugualmente idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti, ma meno pregiudizievoli per la libertà di culto, il cui esercizio, come si è detto, trova nella disponibilità di luoghi dedicati una condizione essenziale⁴⁵.

Allo stesso tempo, la Corte non considera illegittima la previsione circa la facoltà dei Comuni di indire referendum, non accogliendo l’ipotesi del Governo di un’interpretazione della norma che farebbe sì che la possibilità di destinare a edilizia di culto determinate aree risulti “subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro”.

La questione viene reputata inammissibile in quanto, secondo il giudice delle leggi, non modifica in alcun modo il procedimento di approvazione del piano, né incide sulla disciplina dei referendum comunali, limitandosi, in proposito, a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale. La disposizione è quindi meramente ricognitiva, priva di “autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi”.

Analoga considerazione viene svolta riguardo al requisito della “congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come

⁴⁵ Sempre con riguardo agli enti comunali, una doglianza dell’esecutivo riguardava la novellata facoltà in capo agli stessi di prevedere aree destinate al culto, invece che il precedente obbligo sancito, secondo la ricorrente, dalla disciplina delle dotazioni urbanistiche contenuta nell’art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968. Sul punto, a parere della Corte, il ricorso non è sufficientemente e adeguatamente motivato: “A prescindere da ogni considerazione circa la correttezza dell’interpretazione data dal ricorrente al censurato art. 72, comma 5, è assorbente il rilievo che, per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconferente (sentenze n. 269 e n. 121 del 2014). Il ricorrente non spiega in alcun modo perché la disciplina delle dotazioni urbanistiche contenuta nell’art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968, dovrebbe ritenersi attinente all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.”.



individuate nel PTR". La citata lettera g) che, secondo il ricorso mosso dal Governo, richiamando con formula ambigua le caratteristiche del paesaggio lombardo, attribuirebbe all'amministrazione una discrezionalità troppo ampia, tale da consentire facilmente applicazioni discriminatorie, è invece considerata costituzionalmente legittima, sulla base del richiamo al PTR (piano territoriale regionale) che, fugando la possibilità di estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, rinvia invece a indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale.

Si conferma così che quest'ultimo, anche con riguardo allo specifico ambito qui considerato, è atto di orientamento di tutta la programmazione e pianificazione territoriale locale della Lombardia, nonché quadro di riferimento per le valutazioni sulla compatibilità degli atti di governo del territorio, anche comunali, sulle cui eventuali previsioni contrastanti ha la prevalenza.

5 - Profili critici: tirannia del diritto di libertà religiosa o pericoloso bilanciamento?

Nonostante la lunga premessa della Corte e il costante richiamo alla sua precedente giurisprudenza, taluni aspetti della sentenza n. 63 del 2016 non possono che destare qualche perplessità.

È indubbio che l'oggetto del *decidendum* fosse particolarmente problematico, sia per il momento storico nel quale si colloca, sia per la complessità anche tecnica di dover affrontare da un lato l'intreccio di competenze tra Stato e regioni, dall'altro il bilanciamento di interessi costituzionalmente rilevanti.

Se è vero che

«sembra chiaro l'invito a spronare il legislatore a elaborare una moderna legge sulla libertà religiosa e a superare la cocciuta moltiplicazione di "intese fotocopia", quasi che fosse possibile rincorrere il pluralismo accumulando leggi speciali e privilegi»⁴⁶,

è altrettanto innegabile e fondata la preoccupazione di chi intravede nella pronuncia della Corte un atteggiamento che fa inequivocabilmente trapelare «preoccupazioni "da Ministero dell'Interno", cercando di non emanare decisioni che possano compromettere eccessivamente le

⁴⁶ Cfr. FIORITA, P. CONSORTI, *La libertà religiosa nell'era della sicurezza*, cit.



possibilità di azione dei pubblici poteri in questa delicata fase che stiamo vivendo»⁴⁷.

La Corte, infatti, pur avendo ribadito che in Italia la laicità si declina come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale, che il libero esercizio del culto (e quindi l'edificazione di luoghi a esso destinati) è un diritto fondamentale strettamente connesso (*rectius*, strumentale) alla libertà religiosa, ha anche introdotto distinguo potenzialmente forieri di un arretramento in tema di libertà religiosa anziché, come auspicato dalla Corte stessa nella parte iniziale della pronuncia, a una sua completa realizzazione.

Certo, è innegabile e assolutamente condivisibile la necessità di bilanciare gli interessi costituzionali in gioco, affinché taluni non si facciano "tiranni" su altri, ma altrettanto lo è il rischio, in questo momento storico particolarmente forte, che dietro a bilanciamenti necessari si celino paure (legittime) e discriminazioni (inaccettabili).

Per dare esatta contezza di quanto appena detto, basti pensare che la Corte, nel dichiarare l'incompetenza della Regione con riferimento alle disposizioni della legge n. 2 del 2015 che compiva valutazioni riguardanti sicurezza e ordine pubblico, intesi come limiti alla libertà religiosa, non esclude che tali interventi possano essere legittimi se presi dallo Stato che ha competenza esclusiva in materia.

Ribadendo il criterio della stretta proporzionalità, si sottolinea altresì che "dall'altra parte della bilancia" ci sono ordine pubblico e sicurezza, e questi possono essere invocati per modulare la libertà religiosa. Modulare o limitare?

Suscita qualche perplessità anche il "corto circuito" generato dalla constatazione della finitezza delle risorse e, conseguentemente, della legittima redistribuzione delle stesse (siano essi contributi o porzioni di suolo) con il criterio quantitativo. Eppure l'art. 3, secondo comma, Cost.

"esige comunque che gli individui e le minoranze svantaggiate possano vedersi tributati trattamenti di favore per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, e la condizione delle minoranze religiose in relazione all'edilizia di culto sembra proprio concretare una di quelle situazioni di svantaggio da rimuovere (e che invece la legislazione correttamente dichiarata incostituzionale tendeva ad accentuare)"⁴⁸.

⁴⁷ Cfr. **M. CROCE**, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016*, cit., p.6.

⁴⁸ Cfr. **M. CROCE**, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016*, cit., p.6.



Rischioso, a parere di chi scrive, è anche il mantenimento di non meglio definite metodologie “consultive” dell’opinione della popolazione dei comuni. Se è vero, infatti, che si tratta in teoria di una disposizione meramente ricognitiva, priva di “autonoma forza precettiva”, ed è altresì incontestato che spesso si sente il deficit di democrazia per la mancanza di spazi deliberativi riconosciuti ai cittadini, è altrettanto indubbio che la pressione politica avvertita dagli amministratori locali in sede di referendum rischia di fatto di concretizzare atteggiamenti e/o strategie ostative alla realizzazione degli edifici di culto⁴⁹.

Infine, dovuta ma forse non del tutto soddisfacente appare la postilla in calce a tutte le motivazioni interpretative di rigetto: “Il difetto della 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”⁵⁰.

La Corte opera in chiusura un doveroso *self-restraint*, in obbedienza al dettato costituzionale, evitando di usurpare ruoli e funzioni propri di altri organi della Repubblica, tra cui il legislatore e gli enti locali più vicini agli interessi dei cittadini per il *principio di sussidiarietà*, e rinviando così alla giustizia amministrativa.

Non si può non rilevare, tuttavia, che tale rinvio, anche se doveroso, rischia di fatto di tradursi in una mancata tutela del diritto (fondamentale) di libertà religiosa: in un sistema giudiziario, come quello italiano, oberato dai ruoli e afflitto da lungaggini per le quali l’Italia è stata più volte condannata davanti alla Corte europea dei diritti dell’Uomo, suggerire ricorsi ai “sindacati delle sedi competenti” rischia infatti di essere solo una doverosa risposta, più che una concreta soluzione atta a restituire dignità (e contenuto) alla libertà religiosa.

6 - Errare è umano, perseverare è ... politico

La delicata fase storica in atto rischia di rendere il dibattito riguardante la libertà religiosa in generale, e l’Islam in particolare, poco lucido.

⁴⁹ Difficile sembra immaginare un politico locale che, agli esiti di referendum dagli esiti netti (non difficili da prospettare in un periodo come questo), vada contro il parere, seppur meramente consultivo, della popolazione che lo ha eletto, in favore di una non sempre percepita “libertà religiosa” che troppo spesso viene avvertita come contrapposta alla sicurezza, quando in realtà ne è un presupposto fondamentale.

⁵⁰ Analoga frase si trova in chiusura dei paragrafi tutti di rigetto delle istanze non accolte.



Inevitabilmente fatti come quelli accaduti a Bruxelles, Nizza, Orlando, Parigi sono difficili da "accantonare" emotivamente parlando, ma non possono e non devono diventare il *focus* intorno al quale tutto (di conseguenza) passa in secondo piano: non si tratta di asettica trascendenza dal reale, ma di aspirazione verso quei diritti inviolabili⁵¹ senza la concreta applicazione dei quali si ha un'abdicazione dello Stato di diritto.

Poco meno di due mesi dopo la pubblicazione della sentenza n. 63 del 2016, la Regione Veneto emanava la legge regionale 12 aprile 2016, n. 12, rubricata *Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di territorio" e successive modificazioni*. In una giunta regionale della stessa appartenenza politica di quella lombarda, nonostante la sentenza della Corte Costituzionale di pochissimo antecedente (anzi, verrebbe quasi da pensare in linea con la contrarietà espressa nei confronti della pronuncia della corte da parte dei *leader* politici), la maggioranza ha votato compatta (trenta favorevoli contro solamente otto contrari) per modificare la precedente disciplina in tema di edilizia di culto.

L'assonanza con il caso lombardo non concerne solamente il colore politico della giunta, o il settore oggetto di novella, ma anche una serie di disposizioni (riguardanti nuovi vincoli urbanistici, linguistici e l'ipotesi di un referendum per la realizzazione e l'attivazione di nuovi luoghi di culto) potenzialmente lesive della libertà religiosa e (auspicabilmente) oggetto di nuova censura da parte del giudice delle leggi.

Il dato avvilente, in questa ostinata guerriglia regionale, è che manca la percezione che quest'ennesimo *vulnus* colpisce tutti: non solo gli islamici, non solo i credenti in altre (seppur numericamente meno rilevanti) confessioni religiose con o senza intesa, ma tutti:

"La libertà religiosa è sempre stata fonte di cultura, dialettica, confronto, e la prima base di ogni autentica democrazia. Dove non c'è libertà religiosa, si appanna la ricerca del vero, del giusto, prevale il pensiero unico. Parafrasando Tocqueville, se una vera democrazia ha bisogno della religione, la libertà religiosa non esiste se non c'è vera democrazia⁵²".

⁵¹ Intesi nell'accezione recentemente specificata da Cavana: «L'espressione "diritti inviolabili", della cui tutela è garante la Repubblica (art. 2 Cost.), indica che essi sono al di sopra dello Stato e anche delle formazioni sociali»; cfr. P. CAVANA, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia*, cit., p.7.

⁵² Cfr. C. CARDIA, *La libertà religiosa tra ascesa e crisi dei diritti umani*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22/2016, p. 8.



Pensare che la diretta declinazione della volontà del *demos* significhi *democrazia*, può essere pericoloso.

Certo, l'affermazione della libertà religiosa non è opera esclusiva del legislatore, sia pure illuminato, né riguarda solo i rapporti con le religioni, ma proprio perché

“è frutto di un complessivo progresso della civiltà, proprio perché investe le Chiese ma anche l'assetto dello Stato a cominciare dai diritti di libertà e cittadinanza riconosciuti a tutti, il diritto alla conoscenza che eleva la cultura della persona”⁵³,

occorre cessare questa guerra al ribasso, nella consapevolezza che il riconoscimento dei diritti fondamentali è l'unica via davvero percorribile.

Fuori da questo seppur difficile e talvolta contro-intuitivo percorso di crescita ed evoluzione, non restano altro che *slogan* fini a se stessi: *pray for Paris, pray for Nice, pray for Turkey, pray for ... religious freedom*.

⁵³ Cfr. C. CARDIA, *La libertà religiosa tra ascesa e crisi dei diritti umani*, cit., p. 2.