

## Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze

di Andrea Guazzarotti \*  
(9 settembre 2016)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2016)

### 1. *La pianificazione dei luoghi di culto della Regione Lombardia e i suoi aggravamenti procedurali discriminatori*

La Corte era chiamata a sindacare una legge della Regione Lombardia<sup>1</sup> chiaramente volta ad ostacolare la realizzazione di edifici di culto di confessioni religiose poco gradite a una parte dell'elettorato locale, *in primis* della confessione islamica.<sup>2</sup> L'impugnativa del Governo era 'selettiva', per cui, anche dopo gli interventi (parzialmente) demolitori della Corte, l'impianto di fondo della legge non risulta stravolto. In particolare, resta in piedi la logica dello scorporo degli edifici di culto dall'ordinario piano dei servizi (in cui rientrerebbero quelli religiosi), i quali confluiscono invece in uno specifico 'piano per le attrezzature religiose', «meramente eventuale, sottoposto a specifica valutazione ambientale; al possibile giudizio referendario e alla valutazione di una fantomatica 'consulta regionale'».<sup>3</sup> Quest'ultimo ostacolo procedurale, invero, è stato abbattuto dalla Corte (anche se, stando alle dichiarazioni a caldo del Presidente della Giunta regionale, Roberto Maroni, la Regione ha intenzione di re-introdurla sotto mentite spoglie), ma resta l'impianto di una procedura aggravata *ad hoc* specificamente diretta alla pianificazione urbanistica dei luoghi di culto. A tal proposito, la Corte non solo evita di desumere dalla

---

1 Legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», di cui venivano impugnati gli artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g).

2 Legge in questione era stata da subito battezzata come legge 'anti-moschee'; il che si spiega, in particolare, con la volontà della Lega Nord, a capo della Giunta regionale, di bloccare le iniziative intraprese dal Comune di Milano per realizzare, appunto, luoghi di culto per i fedeli musulmani: [http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/03/30/news/moschee\\_milano\\_islam\\_maroni-136559728/?refresh\\_ce](http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/03/30/news/moschee_milano_islam_maroni-136559728/?refresh_ce). Per una prima analisi giuridico-costituzionale estremamente critica della legge regionale in questione, in cui vengono fra l'altro prospettati una serie di profili d'incostituzionalità in larga parte ripresi dal ricorso del Governo, cfr. 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](http://www.statoechiese.it)) n. 14/2015.

3 A.FERRARI, *La nuova legge lombarda sui luoghi di culto: una risposta sbagliata al pluralismo culturale e religioso* (<http://www.conoscereilmeticciato.it/la-nuova-legge-lombardasui-luoghi-di-culto-una-risposta-sbagliata-al-pluralismo-culturale-e-religioso/>), p. 1. Sull'eccessiva onerosità della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), non impugnata dal Governo, cfr. A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6/2015, 4.

disciplina statale generale un principio fondamentale della materia ('governo del territorio', ex art. 117, co. 3, Cost.) che imponga ai legislatori regionali di non aggravare il procedimento di pianificazione di determinate opere di urbanizzazione secondaria, ma anzi sembra benedire la scelta lombarda di operare simile scorporo: «la Regione è titolata, nel governare la composizione dei diversi interessi che insistono sul territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e realizzazione di luoghi di culto».<sup>4</sup> La qual cosa, in sé e visti i tempi che ci troviamo a vivere, può anche apparire comprensibile, ma la sua portata discriminatoria per le confessioni religiose di recente stabilimento avrebbe indubbiamente meritato qualche parola in più.

Portata discriminatoria riveste anche la previsione, diretta alle sole confessioni religiose *diverse dalla Cattolica*, dell'onere di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato che contenga la possibilità della risoluzione o della revoca in caso di attività non previste nella convenzione. Nel ricorso del Governo non vengono, a tal proposito, rilevati profili discriminatori (rispetto al differente trattamento riservato ai nuovi edifici di culto della Chiesa cattolica), bensì solo l'eccessiva discrezionalità rilasciata all'amministrazione locale circa i presupposti della risoluzione o revoca, nonché dell'interferenza nella libertà di un ente confessionale di svolgere *anche attività diverse da quelle strettamente culturali*, quali culturali o sportive (cosa che, appunto, avviene di regola per la Chiesa cattolica). La risposta della Corte evidenzia questo implicito paradosso, laddove afferma che la convenzione in oggetto deve essere ispirata alla finalità tipicamente urbanistica di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati:<sup>5</sup> non è questa un'esigenza che dovrebbe riguardare anche la pianificazione dei futuri luoghi di culto cattolici? È vero che la Corte, con la tecnica delle sentenze interpretative di rigetto, fissa l'obbligo per i comuni di ricorrere agli estremi rimedi della risoluzione o della revoca della convenzione nel rispetto del principio di proporzionalità, «sindacabile nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa».<sup>6</sup> Ma essa si sottrae a ciò che più rileva dal punto di vista dell'eguale libertà delle confessioni religiose, posto che nulla dice sulla possibilità per le confessioni diverse dalla Cattolica di potersi giovare del suo stesso trattamento giuridico, ossia, di poter effettuare nei luoghi di culto e/o relative pertinenze *anche* attività diverse, sebbene *connesse*, a quelle di culto.

---

4 Sent. n. 63/2016, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

5 Punto 6 del *Considerato in diritto*. Sull'impossibilità per i comuni di subordinare la destinazione di un'area alla stipulazione di una convenzione che abbia natura diversa da quella meramente urbanistica, cfr. T.A.R. Lombardia Brescia, 14.9.2010, n. 3522; T.A.R. Lombardia Milano, 8.11.2013, n. 2485, entrambe citate da N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24/2015, 38.

6 *Ibidem*.

Qualche parola avrebbe meritato anche la discriminazione ancora più marcata costituita dall'imposizione di tutta una serie di requisiti urbanistici non applicabili agli edifici di culto già realizzati (ossia a quelli cattolici, in prevalenza):<sup>7</sup> si va dall'eventuale esecuzione o adeguamento (a carico dei richiedenti) di strade di collegamento adeguatamente dimensionate; alla presenza di parcheggi in misura non inferiore al 200 per cento della superficie lorda dell'area da destinare all'edificio di culto, cui può aggiungersi un minimo di posteggi determinati su coefficienti di superficie convenzionali; alla realizzazione di adeguati servizi igienici e all'accessibilità alle strutture da parte dei disabili; al rispetto di adeguate distanze tra gli edifici delle diverse confessioni religiose, distanze rimesse alla deliberazione della Giunta regionale (il che può equivalere alla più brutale marginalizzazione del luogo di culto invisibile alla maggioranza, che dovrà sicuramente porsi alla 'giusta distanza' da una delle tante chiese cattoliche che popolano i centri abitati nonché le periferie);<sup>8</sup> infine, alla congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari di un fantomatico 'paesaggio lombardo', così come individuate dal Piano territoriale regionale.<sup>9</sup> Si tratta di discriminazioni *indirette* ma *palesi*, perché, appunto, apparentemente applicabili a tutte le confessioni religiose ma, in pratica, dirette a gravare molto più sulle sole confessioni di recente insediamento e, sopra tutte, quella islamica, che tra le confessioni minoritarie annovera il maggior numero di fedeli, sia pure in prevalenza stranieri.<sup>10</sup> Di tutte queste discriminazioni indirette, il Governo impugna e la Corte colpisce la sola previsione diretta a onerare i richiedenti della realizzazione di impianti di videosorveglianza esterni agli edifici di culto, che ne monitorino ogni punto di ingresso, collegati con gli uffici della polizia locale o delle forze dell'ordine. Tale previsione viene annullata dalla Corte per evidente invasione della competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, co. 2, lettera h)). Per lo stesso evidente sfioramento competenziale la Corte dichiara invalida la previsione dell'onere di acquisire «pareri di 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».<sup>11</sup>

---

7 Art. 72, co. 7 e 8 della l. R. Lombardia n. 12/2005 cit.

8 Cfr. A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto ...*, cit., 12.

9 Quest'ultima previsione, impugnata dal Governo per l'eccessiva discrezionalità che essa potrebbe concedere ai pianificatori pubblici, è stata interpretata in maniera costituzionalmente conforme dalla Corte, in virtù del rinvio ivi contenuto alle puntuali previsioni del Piano territoriale regionale: punto 10 del *Considerato in diritto*.

10 Cfr. A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto ...*, cit., 9.

11 Art. 72, co. 4, della l. R. Lombardia n. 12/2005 cit.: cfr. il punto 8 del *Considerato in diritto*.

La Corte, si badi, non sembra escludere in assoluto che simili previsioni possano assortire la pianificazione e realizzazione di luoghi di culto: «Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità (...) – sono senz’altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza».<sup>12</sup> Evidentemente, però, l’eventuale introduzione di prescrizioni volte a porre sotto sorveglianza i luoghi di culto (alcuni più di altri), potrà deciderla solo ed esclusivamente il legislatore statale e non quello regionale. Si tratta, per qualcuno, di un discutibile approccio securitario.<sup>13</sup> Se la Corte stia davvero cedendo alla ventata di paura per l’islamico e all’eccesso di domanda di sicurezza, non è facile a dirsi. Certo è, però, che l’uso disinvolto dei precedenti tradisce un’inclinazione in tal senso della Corte. Richiamando la sentenza n. 59 del 1958, la Corte rammenta che le intese tra Stato e Confessioni di minoranza possono, tra l’altro, servire a «concedere [alle Confessioni minoritarie] particolari vantaggi o *eventualmente* a imporre loro particolari limitazioni».<sup>14</sup> L’extrapolazione del passaggio è quanto mai equivoca, laddove ricorre alla disgiunzione «o», come a rendere indipendente la previsione di limitazioni particolari a danno di una specifica confessione religiosa; assai più intellegibile (e garantista) il passo originale del precedente citato: «così come la confessione religiosa riceve dei vantaggi, del pari deve subire i limiti che, nell’interesse dello Stato, *ad essi logicamente si riconnettono*, limiti che a loro volta devono esser tali da non violare i diritti già assicurati dalla Costituzione».<sup>15</sup> Se è pur vero che l’opinione pubblica è quotidianamente investita dal vento del ‘terrore islamico’, a questo vento dovrebbe resistere l’organo che più di altri è chiamato a una missione ‘contromaggioritaria’, magari dando segnali meno ambivalenti sul tema dei limiti teoricamente apponibili alla libertà di professare il proprio culto in pubblico.

## 2. *La materia è quella giusta (‘governo del territorio’), ma quali sono i principi fondamentali statali?*

---

12 Punto 8 del *Considerato in diritto*.

13 M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in corso di pubblicazione su *Giurisprudenza costituzionale* 2016.

14 Sent. n. 59/1958, citata al punto 4.1 del *Considerato in diritto* (corsivi aggiunti).

15 Sent. n. 59/1958 (*corsivi aggiunti*): il passaggio si riferiva al fatto che se una Confessione religiosa vuole riconnettere al matrimonio celebrato da un proprio ministro di culto effetti civili o la possibilità di effettuare collette in un luogo di culto, simmetricamente lo Stato dovrà poter vagliare la nomina del ministro di culto o l’apertura del luogo di culto.

Strettamente imparentata al tema appena accennato della natura 'contromaggioritaria' di certe istituzioni costituzionali e, specialmente, degli stessi diritti costituzionali inviolabili, è la disposizione della legge lombarda in questione che prevede la facoltà per i Comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale.<sup>16</sup> Il Governo la impugnava per il rischio implicito in tale previsione che la destinazione di determinate aree a luoghi di culto risulti «subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro», con ciò violandosi l'articolo 19 Cost. La Corte, però, rigetta la questione, in quanto inammissibile: la disposizione avendo natura meramente ricognitiva della rilevante normativa locale e nazionale, non potrebbe modificare in alcun modo il procedimento di approvazione del piano per le attrezzature religiose.<sup>17</sup> Ci si può, tuttavia, chiedere se un Comune, essendo tenuto a prendere in considerazione le istanze delle minoranze religiose presenti sul proprio territorio dirette alla realizzazione di un proprio luogo di culto, possa subordinare alla volontà della/e maggioranza/e la soddisfazione di un simile interesse che la stessa Corte riconduce senz'altro nell'ambito del diritto di cui all'art. 19 Cost. Sarà pur vero che gli statuti comunali e regionali possono prevedere referendum popolari sui propri atti amministrativi (e legislativi), ma questo in termini puramente generali. Tutt'altro che pacifico, invece, è che, ai sensi della tutela costituzionale della libertà religiosa e di culto in luogo pubblico e della tutela delle minoranze religiose (artt. 19 e 8 Cost.), lo strumento referendario possa cadere sulla decisione del Comune di soddisfare le legittime istanze di una minoranza religiosa presente sul territorio.<sup>18</sup> Anche qui, un appiglio per dire qualcosa di 'costituzionalmente orientato' contro una simile possibilità vi sarebbe stato. In particolare, la Corte avrebbe potuto provare a desumere un principio fondamentale della materia concorrente del 'governo del territorio' dalla legislazione urbanistica statale, letta in maniera costituzionalmente orientata: come evocato dallo stesso Governo, la legislazione statale (legge 6 agosto 1967, n. 765, art. 17) rinvia a un decreto ministeriale la fissazione degli standard urbanistici, ivi compresi quelli in materia di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, e detti standard sono fissati dal decreto del Ministero dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, n. 1444, attraverso la previsione di uno spazio minimo di due metri quadrati per abitante da destinarsi ad attrezzature di interesse comune, anche «religiose», oltre che «culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi». Da tale previsione normativa, il Governo ricavava la contrarietà della normativa regionale, nel punto in quest'ultima si limita a rendere facoltativa la pianificazione di 'attrezzature religiose', mentre per lo Stato essa sarebbe obbligatoria. Invero, il Governo invocava la violazione della competenza statale esclusiva in materia di 'ordinamento civile' (art. 117,

---

<sup>16</sup> Art. 72, co. 4, ultimo periodo, della l. R. Lombardia n. 12/2005 cit.

<sup>17</sup> Punto 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>18</sup> Cfr. A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto ...*, cit., 11s., ove si rileva, inoltre, come, nel caso dei fedeli islamici, molti di loro sarebbero anche impossibilitati a partecipare al referendum in questione, essendo privi della cittadinanza.

co. 2, lett. l)), e la Corte seccamente e laconicamente ribatte che l'inclusione di quella normativa statale sotto tale competenza appare del tutto indimostrata.<sup>19</sup> Con tutte le difficoltà processuali della correzione di uno dei parametri invocati nel ricorso governativo, si sarebbe trattato, appunto, di riconvertire la questione in una possibile violazione dei principi fondamentali della materia 'governo del territorio' (con la difficoltà di desumere tali principi da una fonte statale non primaria), ovvero della competenza statale esclusiva nel fissare i livelli minimi delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett. m)).<sup>20</sup> Il paradosso di tutto il ricorso contro la legge regionale lombarda e della sentenza della Corte in commento sta proprio qui: sebbene sia pacifico per tutti (Governo, Corte, Regione) che, in termini generali, la pianificazione dei luoghi di culto rientri nella materia concorrente 'governo del territorio', dalla lettura dell'intera sentenza (come del ricorso) non emergono mai quali siano i 'principi fondamentali' della materia stessa. E dire che, in un ambito così delicato per i diritti dei soggetti coinvolti, principi fondamentali uguali per tutte le Regioni ce ne dovrebbero essere o, almeno, se ne dovrebbero fissare! Ha probabilmente ragione, comunque, chi dice che anche l'etichetta 'governo del territorio' – e in generale la divisione per materie – male si attaglia a una tematica come quella della pianificazione degli edifici di culto.<sup>21</sup> Si tratta, invero, di una difficoltà più generale, posto che a detta degli stessi più autorevoli cultori del diritto urbanistico il quadro normativo statale si presenta come quello «del tutto inappagante, di una legislazione frammentaria e senza strategia di fondo»<sup>22</sup>.

Potrebbe dirsi che i principi fondamentali della materia concorrente (*governo del territorio*, in relazione alla pianificazione delle attrezzature religiose) andrebbero ricercati nelle discipline bilaterali frutto degli accordi tra Stato e Chiesa cattolica nonché delle intese con (alcune) confessioni di minoranza. Qui incontriamo il paradosso di dover provare a enucleare principi fondamentali (dunque, generali) della materia da discipline formalmente 'speciali', derogatorie del diritto comune. L'ostacolo giuridico-formale, indubbiamente, c'è,

---

19 Punto 11 del *Considerato in diritto*, in cui, per la verità, la Corte conclude con la chiosa per cui « il cattivo o il mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche potrà essere censurato nelle sedi competenti ».

20 Oltre al rinvio al Decreto ministeriale operata dalla citata l. n. 765/1967, depone in tal senso l'art. 16, co. 8, del d.P.R. n. 327/2001 (Testo unico sull'edilizia), che include tra le opere di urbanizzazione secondaria anche le «chiese e gli altri edifici di culto»: cfr. N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa...*, cit., 32.

21 N. PIGNATELLI, *op. ult. cit.*, 13-16. Cfr. anche S. TROILO, *Le nuove frontiere della libertà religiosa tra pluralismo sociale e pluralismo Istituzionale. Il Ruolo Delle Regioni*, Roma, Aracne, 2014, 187s.

22 P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano 2002, 11. Lo stesso Autore riporta l'aneddoto di un non più recente Ministro dei lavori pubblici che lo aveva interrogato, al fine di conoscere quali fossero i principi fondamentali della materia in grado di vincolare la legislazione regionale. La risposta dell'esperto di diritto urbanistico fu sul momento assai evasiva, ma anche a una successiva meditazione sul punto, risultava che la risposta non poteva trovarsi nei testi di diritto urbanistico (*ibidem*, 1).

ma a livello sostanziale siamo in presenza di disposizioni astrattamente applicabili alla stragrande maggioranza dei casi, vista la preponderante dimensione sociologica del culto cattolico in Italia. In ogni caso, anche andando a cercare nell'Accordo tra Italia e Santa Sede del 1984, così come in molte delle intese stipulate sino ad oggi con alcune confessioni di minoranza, l'unico – eventuale – principio della materia che sembra emergere è quello per cui *l'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità confessionale per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto*.<sup>23</sup> La formula è talmente laconica da rendere difficilmente vincolante, per le autorità locali, la pianificazione e la realizzazione di edifici di culto su istanza dei richiedenti, ossia la formula non è idonea a limitare la discrezionalità politico-tecnica delle amministrazioni locali in modo da rendere effettivo il diritto costituzionale ad avere luoghi pubblici di culto, ex art. 19 Cost. Il che si spiega col fatto che quella formula non si dirige tanto a irrigidire quella discrezionalità (in parte ineliminabile), bensì a vincolare l'autorità civile ad accettare istanze di costruzione (e gestione) di nuovi luoghi di culto di una determinata confessione religiosa solo ed esclusivamente da parte dei vertici istituzionali di quest'ultima.<sup>24</sup> Il modello è chiaramente quello gerarchico della Chiesa cattolica, duplicato in alcune intese con le confessioni di minoranza ma, guarda caso, non in tutte.<sup>25</sup> Esso appare, fra l'altro, quanto mai problematico per una confessione così poco istituzionalizzata come l'Islam. Esso, infine, appare anche poco compatibile con una visione pluralista della libertà costituzionale di culto, ben potendosi dare gruppi di fedeli di una certa religione (senza vertice) che non accettano di aderire all'associazione 'capofila' che per avventura è riuscita a ottenere riconoscimenti pubblico-formali (addirittura nella forma dell'intesa con lo Stato).<sup>26</sup>

### 3. *L'emblematico ricorso alla logica competenziale per abbattere le discriminazioni contro le confessioni senza intesa.*

---

<sup>23</sup> Art. 5, co. 3, dell'Accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984, eseguito con legge 25 marzo 1985, n. 121; art. 16, co. 3, legge n. 516 del 1988 per le Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; art. 11, co. 4, legge n. 126 del 2012, per la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale; art. 15, co. 4 della legge n. 127 del 2012 per la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni; Art. 8, co. 5, legge n. 130 del 2016 per l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai.

<sup>24</sup> Cfr. N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa...*, cit., 19s.

<sup>25</sup> Tra le assenze spiccano i Valdesi e le Comunità ebraiche italiane: cfr. l'art. 16 della legge n. 449 del 1984, per le chiese rappresentate dalla Tavola valdese (l'unico dedicato, indirettamente, agli edifici di culto); l'art. 15 della legge n. 101 del 1989 per l'Unione delle Comunità ebraiche italiane.

<sup>26</sup> Cfr. N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa...*, cit., 19s.

La logica competenziale della partizione per materie, con tutte le sue ambiguità, sta inaspettatamente al cuore della dichiarazione d'incostituzionalità della parte più significativa della legge, quella, cioè, del previo onere del *riconoscimento regionale* delle confessioni diverse dalla cattolica e prive d'intesa, quale condizione per poter accedere alla programmazione urbanistica delle attrezzature religiose. Per le confessioni religiose senza intesa, la legge regionale (come 'aggravata' dall'intervento legislativo del 2015 impugnato dal ricorso governativo) prevedeva la duplice condizione di avere una «presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi»; di avere uno statuto che esprima il «carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione». <sup>27</sup> Tali condizioni sarebbero state vagliate, con un parere obbligatorio ma non vincolante, da un'apposita consulta regionale da istituirsi con provvedimento della Giunta regionale, senza che la legge regionale in alcun modo, però, fissasse i criteri di nomina e le garanzie di indipendenza o almeno di 'competenza' di tale consulta. La possibilità di bloccare *sine die* la pianificazione degli edifici di culto in Lombardia con la semplice inerzia della Giunta nel nominare tale consulta era da subito apparsa come un ostacolo formidabile al soddisfacimento del 'diritto' costituzionale al luogo di culto. <sup>28</sup> Difatti, nell'annullare tale previsione, la Corte incidentalmente osserva come, dopo più di un anno, tale consulta non sia stata ancora istituita. <sup>29</sup> Si tratta, evidentemente, non solo di un onere aggiuntivo per le confessioni di minoranza prive del massimo riconoscimento statale (l'intesa, ex art. 8 Cost.), ma di un dispositivo capace di sottrarre il potere selettivo ai Comuni per assorbito in capo alla Regione. <sup>30</sup>

Ma come motiva la Corte l'incostituzionalità di tali oneri gravanti sulle sole confessioni religiose senza intesa? Sicuramente richiamandosi all'esigenza di tutelare libertà religiosa (art. 19 Cost.), di cui il libero esercizio del culto è parte integrante, e a quella della pari libertà delle confessioni religiose (art. 8, co. 1, Cost.), tutte parimenti «idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti». <sup>31</sup> Ma a ciò la Corte

---

27 Art. 70, l. Reg. Lombardia n. 12/2015, commi 2 *bis* e 2 *quater*.

28 A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto...*, cit., 7. Sulla consistenza di interesse legittimo costituzionalmente garantito della pretesa a ottenere un luogo di culto pubblico tramite pianificazione urbanistica, cfr. N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa...*, cit., 7ss.

29 Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

30 Il che si spiega con la già accennata contrapposizione politica tra i vertici della Regione Lombardia e il Comune di Milano (governato dal centro-sinistra e disponibile da tempo, almeno a parole, a concedere la realizzazione di luoghi di culto islamici).

31 Punto 4.2 del *Considerato in diritto*, che richiama i precedenti delle sentt. nn. 195/1993 e 346/2002.

aggiunge un complicato ragionamento sullo sfioramento di competenze da parte della Regione che appare, come minimo, eccentrico rispetto ai suoi due precedenti in materia di discriminazioni delle confessioni religiose senza intesa nell'accesso ai benefici per l'edilizia di culto (sentt. nn. 195/1993 e 346/2002, quest'ultima sulla stessa legge regionale lombarda n. 12/2005). In tali precedenti, linearmente, la Corte non contestava alle Regioni di aver esondato dalla propria competenza legislativa in materia di urbanistica (sent. 195/1993) o di governo del territorio (sent. n. 346/2002), bensì di averla esercitata violando libertà religiosa ed eguale libertà delle confessioni religiose. Nel caso della sent. n. 63/2016, diversamente, la Corte ritiene che esista un confine interno alla sub-materia della pianificazione delle attrezzature religiose, per cui esulerebbe dalla competenza regionale perseguire finalità 'selettive' dei gruppi religiosi, in particolare, «prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di 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». Ne deriva che «la Regione è titolata, nel governare la composizione dei diversi interessi che insistono sul territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e realizzazione di luoghi di culto; viceversa, essa esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se, ai fini dell'applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni [senza intesa]». <sup>32</sup> Quello che nei precedenti del 1993 e del 2002 era un principio costituzionale giustiziabile (l'eguale libertà delle confessioni religiose), nella decisione in commento trasfigura in un 'ambito', ove l'eguaglianza sembra declassata a mera 'esigenza' e non a vincolo inderogabile. L'ambito, invero, non è l'eguaglianza delle confessioni religiose *tout court*, posto che sarebbe paradossale trasformare simile principio costituzionale in una 'materia', ai fini del riparto di competenze legislative statali e regionali. L'ambito sembra piuttosto essere quello dei requisiti che possono porsi a carico delle confessioni religiose senza intesa per poter accedere a benefici posti da leggi generali. Non si capisce, altrimenti, come mai la Corte ricorra alla logica competenzaiale anziché alla semplice violazione di diritti e principi costituzionali (libertà religiosa ed eguaglianza) compiuta nell'esercizio di competenze regionali. La diversa impostazione sta appunto a dirci che esiste una *competenza*, evidentemente riservata allo Stato, a selezionare i gruppi religiosi per finalità giuridicamente rilevanti (come l'accesso a benefici pubblici o all'uso degli spazi pubblici, regolato attraverso la pianificazione urbanistica). Il che si comprende dal fatto che la Corte, accanto ai parametri degli artt. 3, 8 e 19 Cost., dichiara fondata la questione anche alla stregua dell'art. 117, co. 2, lett. c), ossia la competenza statale esclusiva nella materia dei rapporti tra *la Repubblica* (si badi, non *lo Stato*) e le confessioni religiose. È solo per pudore, forse, che la Corte non esplicita mai tale competenza, limitandosi a citarne l'estremo numerico. <sup>33</sup> Nel ricorso del Governo, invero, si esplicitava il profilo in questione, denunciando «come lesiva delle attribuzioni costituzionalmente riservate allo Stato la

---

32 Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

circostanza che si affidi a un organo regionale la valutazione di caratteristiche degli enti confessionali, quali le loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori costituzionali».<sup>34</sup>

La logica competenziale abbracciata dalla Corte è comprensibile alla stregua del fatto che, con essa, viene riservata allo Stato la scelta di come gestire il quadro generale dei rapporti con le confessioni religiose, ad es. fissando con amplissima discrezionalità il tipo di benefici il cui accesso è subordinato all'intesa (come l'otto per mille), ovvero stabilendo (in una futura legge generale sulla libertà religiosa<sup>35</sup>) i criteri generali per poter accedere alla stessa intesa o, addirittura, i criteri con cui tutte le amministrazioni (statali, regionali e locali) debbono procedere a verificare l'autoqualificazione dei gruppi religiosi che mirano ad accedere a benefici di legge riservati a tali tipi di collettività; ovvero, infine, stabilendo il rispetto dei principi e dei valori costituzionali come condizione al riconoscimento giuridico (in termini generali o settoriali) delle confessioni religiose. La risposta della Corte, nella sua voluta cripticità, lascia aperto questo ampio ventaglio di opzioni a favore della decisione legislativa statale. Laddove parla di eguaglianza delle confessioni religiose in termini di ambito competenziale non valicabile dalle Regioni, la Corte non lo fa per approfondire la portata giuridico-costituzionale dell'eguaglianza applicata alla libertà collettiva e individuale di religione, bensì per rimettere allo Stato la potestà di dosarne la misura e il grado: il sistema delle intese, come invariato in Italia dal 1984 in poi, in fondo su questo si basa.<sup>36</sup>

Il problema della selezione dei gruppi religiosi da parte di Enti diversi dallo Stato, con questa sentenza, è aggirato ma non veramente risolto. La Corte, innanzitutto, a differenza dei precedenti del 1992, 1993 e del 2002, non fissa paletti per rendere 'beneficiabili' anche confessioni prive di intesa, né rievoca i (pur discutibili) paletti fissati

---

33 Punto 5 del *Considerato in diritto*.

34 Punto 1.2. del *Considerato in fatto*. Al Governo ribatteva la Regione, osservando come «il riscontro del carattere religioso degli enti e delle loro finalità istituzionali era già previsto nella precedente legislazione, non è mai stato contestato ed è inevitabilmente affidato, in tutte le leggi regionali in materia, ad autorità diverse da quella statale». L'istituzione di un'apposita consulta regionale non sarebbe «né irragionevole o superflua, atteso che, in una materia così delicata, disporre di parametri omogenei e affidati alla valutazione di esperti favorirebbe la corretta applicazione della legge» (punto 2.2.2. del *Considerato in fatto*).

35 Per i disegni e progetti di una legge generale sulla libertà religiosa che superasse la vigente disciplina del 1929 sui c.d. 'culti ammessi' (legge n. 1159/1929), a più riprese presentati e discussi, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Iniziative parlamentari e governative sulla legge in materia di libertà religiosa: niente di nuovo sotto il sole*, in *Questione giustizia* 2007/3, 460ss.; B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali: le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano 2008, 410ss.

36 Cfr., se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quad. cost.* 2002/2, 217 ss.

nel passato.<sup>37</sup> Essa si limita a dire che il divieto di discriminare tra confessioni con o senza intesa in relazione ad esigenze ineludibili della libertà religiosa, quali l'apertura di luoghi di culto, non implica «che a tutte le confessioni 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».<sup>38</sup> Così facendo, la Corte dà per scontato che il comune, in quanto autorità pianificatrice, abbia di fronte un soggetto indiscutibilmente confessionale, per il quale non si pone alcuna esigenza di previo vaglio circa le sue effettive finalità religiose e di culto. Sotto altro profilo, la Corte, pur cassando la previsione del parere della consulta regionale circa la compatibilità (dello statuto) della confessione richiedente con i principi e i valori della Costituzione, non pone chiaramente un divieto per le autorità civili di operare valutazioni nel merito dell'organizzazione o della dottrina della confessione, magari ricordando che il solo limite pertinente alla libertà di culto, anche in pubblico, è quello relativo alla non contrarietà dei riti al buon costume (art. 19, Cost.), inteso ristrettivamente come protezione della sfera della libertà e del pudore sessuale.<sup>39</sup> Più complesso, forse, stabilire l'interpretazione da dare al limite generale sulla non contrarietà all'ordinamento giuridico italiano degli statuti delle confessioni religiose di minoranza (art. 8, co. 2, Cost.), ma anche qui i precedenti 'garantisti' che si sarebbero potuti rievocare non mancano e ben avrebbero potuto valere come monito a pianificatori locali e legislatori regionali.<sup>40</sup> Tutto ciò che possiamo con certezza derivare dalla sentenza in commento è che simili valutazioni esulerebbero dalla competenza legislativa regionale, con il beneficio minimale per cui, se un comune 'liberal' come quello di Milano volesse pianificare un luogo di culto per la religione islamica, potrebbe farlo anche *contro* la

---

37 Per la Corte, come noto, non sarebbe sufficiente la mera "autoqualificazione" del gruppo, il cui carattere religioso va sindacato (dall'amministrazione e) dal giudice alla stregua di precedenti riconoscimenti pubblici, come il conferimento della personalità giuridica, ovvero dallo statuto "che ne esprima chiaramente i caratteri", o "dalla comune considerazione" (sent. 467/1992), o, ancora, attraverso la prova della "natura e la caratteristica religiosa dell'organizzazione, secondo i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini di religione e di culto" (sent. 195/1993). Si tratta, come si vede, di criteri in gran parte tautologici, tanto che nella sent. n. 346/2002 il passo della Corte si fa ancora più elusivo: «possono valere i diversi criteri, non vincolati alla semplice autoqualificazione (cfr. sentenza n. 467 del 1992), che nell'esperienza giuridica vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali (ed è ben noto come vi siano confessioni, pur prive di intesa, che hanno però ottenuto diverse forme di riconoscimento...)». Cfr. G. DI COSIMO, *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Dir. eccl.* 1998, I, 431ss.; B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali...*, cit., 22ss.; M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa 2012, 97ss.

38 Punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

39 Cfr. S. TROILO, *Le nuove frontiere della libertà religiosa*, cit., 124; M. RICCA, *Commento all'articolo 19*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino 2006, 436ss. Cfr., però, l'approccio originale di R. PERRONE, *Buon costume e valori costituzionali condivisi: una prospettiva della dignità umana*, Napoli 2015.

volontà della propria Regione, la cui maggioranza politica fosse, per avventura, ostile a quella religione.

\* Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Ferrara.

Forum di Quaderni Costituzionali

---

40 Il limite di cui all'art. 8, co. 2, Cost., riguarda i soli principi fondamentali dell'ordinamento, non anche specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni (C. cost. n. 43/1988); esso riguarderebbe solo l'eventuale riconoscimento di effetti civili di singoli atti confessionali (C. cost. n. 59/1958); ai poteri pubblici sarebbe preclusa ogni ingerenza nell'autonomia statutaria e amministrativa degli enti confessionali (C. cost. 43/1988 e 259/1990); l'autonomia confessionale garantita alle confessioni dal primo co. dell'art. 8 Cost. dovrebbe affrancarle dai vincoli del codice civile relativi alle associazioni, ivi compreso quello della democraticità (C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, Bologna 2003, 121ss.; N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, Bologna 2006, 134ss.) e tale autonomia organizzativa non deriva dall'intesa con lo Stato ma direttamente dalla Costituzione (C. cost. 346/2002); in ogni caso, i limiti di cui all'art. 8, co. 2, Cost., concernerebbero unicamente l'organizzazione e le finalità dell'ente, non l'ideologia religiosa (Cons. St., parere n. 1390 del 30 luglio 1986 sul riconoscimento della personalità giuridica alla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, riportato in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1986/II, 503).