

# La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convitato di pietra" dell'emergenza terrorismo\*

di Anna Lorenzetti \*\*  
(30 marzo 2017)

## 1. L'esito della questione di costituzionalità in materia di edilizia di culto: un nuovo capitolo dello scontro fra Stato-Regioni

Recentemente, con la sentenza 63 del 2016<sup>1</sup>, la Corte costituzionale è tornata sul tema dell'edilizia di culto e dei limiti che ad essa possono essere posti<sup>2</sup>, in occasione di un giudizio in via principale sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri sulla legge lombarda che, nel 2015, aveva introdotto delle modifiche alla normativa in materia di governo del territorio approvata dieci anni prima<sup>3</sup>.

Dopo il recente intervento correttivo, le regole in materia di edilizia di culto erano risultate profondamente modificate, nel senso che ne era risultata aggravata, dilazionata e secondo alcuni bloccata, la possibilità di realizzare nuovi edifici destinati al culto, in particolare per la professione di religioni diverse da quella cattolica e da quelle che avevano stipulato un'intesa con lo Stato. Soltanto per la realizzazione di edifici destinati al culto di confessioni "senza intesa" si richiedeva, infatti, una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, un significativo insediamento nell'ambito del Comune<sup>4</sup>, statuti che esprimessero il carattere

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup>Corte cost. 23 febbraio-24 marzo 2016, nr. 63, su cui v. G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>2</sup> Il tema era già stato affrontato dalla Corte costituzionale con una serie di pronunce, in particolare sulle leggi della Regioni Abruzzo (L.r. Abruzzo, 16 marzo 1988, n. 29, su cui Corte cost. 195/1993) e Lombardia (L.r. Lombardia 9 maggio 1992, n. 20, dichiarata incostituzionale con la sentenza Corte cost. 346/2002). V. L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine delle sentenza costituzionale n. 346/2002*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, 3, 667; G.P. PAROLIN, *Edilizia di culto e legislazione regionale nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, 351 ss. In generale, assai ampio l'intervento della Corte in materia ecclesiastica, come rilevato da A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26, 2016.

<sup>3</sup> Si tratta della L.r. Lombardia, 3 febbraio 2015, n. 2, che ha introdotto modifiche alla L.r. Lombardia n. 12/2005, su cui v. N. MARCHEI, *Gli edifici dei "culti ammessi": una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010, 1, 107 ss.; G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 14, 2015; I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2013, 12; 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*, 2, 2016; sia consentito anche un rinvio al mio: *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015. Giù sulla legge 12/2005, assai ampia era stata la dottrina: A. ROCCELLA, *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006 (a. XXII), n. 1-2, 115-150; ID., *Governo del territorio e diritti di libertà religiosa*, in Regione ecclesiastica Lombardia, Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale; ID., *La nuova disciplina regionale dell'edilizia di culto*, Atti del seminario di studio, Milano, 16 giugno 2005, Milano, Centro Ambrosiano, 2006, pagg. 15-33; sul tema della libertà religiosa, in particolare rispetto alla questione pianificatoria, v. A. FOSSATI, *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, 2013, 139 e ss.; S. TROILO, *Le nuove frontiere della libertà religiosa tra pluralismo sociale e pluralismo Istituzionale. Il Ruolo Delle Regioni*, Roma, Aracne, 2014; A.L. COLOMBO, *Le attrezzature di culto e di religione e la loro collocazione nel diritto urbanistico italiano*, in AA.VV., *Gli enti istituzionalmente competenti del servizio religioso di fronte al diritto urbanistico italiano*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 107 ss.; C. CARDIA, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *Jus*, 2008, 152 ss.

<sup>4</sup> Art. 70, comma 2-bis, lett. a), l.r. 12/2005.

religioso dell'istituzione e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione<sup>5</sup>, nonché la necessità di stipulare una "convenzione a fini urbanistici" con il Comune interessato, con previsione espressa della possibilità di risoluzione e revoca<sup>6</sup>, e previo parere preventivo e obbligatorio da parte di una Consulta regionale appositamente istituita e nominata dalla Giunta regionale<sup>7</sup>. Era inoltre prevista la possibilità di adottare un Piano delle attrezzature religiose, che doveva individuare, dimensionare e disciplinare le aree destinate o che accoglievano attrezzature religiose sulla base delle esigenze locali, valutate le richieste delle confessioni religiose e i pareri di soggetti pubblici e privati di varia natura<sup>8</sup>.

Ritenendo leso il riparto di competenze, alla luce del coinvolgimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, così come quanto all'assetto dei rapporti con le confessioni religiose, alla libertà religiosa e all'uguaglianza, e ritenendo generata una frizione con i principi europei e internazionali in materia di libertà di pensiero, coscienza e religione, il Governo aveva sollevato una questione di costituzionalità in via principale<sup>9</sup>. La difesa della Regione aveva contrapposto la ragionevolezza delle prescrizioni imposte, il carattere non discriminatorio delle previsioni e la continuità con la legislazione precedente rispetto alla quale non erano state sollevate questioni di legittimità<sup>10</sup>.

La Corte costituzionale con un dispositivo multiplo ha deciso per l'incostituzionalità delle disposizioni che avevano introdotto dei requisiti aggiuntivi in capo alle confessioni "senza intesa", sulla base degli artt. 3, 8, 19 e 117, comma 2, lett. c) e h), Cost. In particolare, l'incostituzionalità non ha colpito l'intera previsione di requisiti diversi e più gravosi, ma soltanto la necessità di una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, di un significativo insediamento nell'ambito del Comune interessato, nonché del carattere religioso e del rispetto della Costituzione espressi dallo statuto dell'istituzione<sup>11</sup>. La declaratoria di illegittimità ha altresì colpito la previsione di una Consulta regionale, deputata al rilascio di un parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti richiesti per le confessioni religiose "senza intesa"<sup>12</sup>. Di natura e funzionamento incerto, questo organismo non aveva peraltro ancora visto la propria genesi a distanza di oltre un anno dall'approvazione della legge<sup>13</sup>. A essere dichiarata incostituzionale è stata anche la disposizione che, in via preventiva alla realizzazione di edifici destinati al culto, richiedeva l'acquisizione di pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine, oltre che degli uffici provinciali di questura e prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica<sup>14</sup>. La censura della Corte si è incentrata sulla violazione del riparto di competenze Stato-Regione, posto che la materia ordine pubblico e sicurezza ricade nella competenza esclusiva dello Stato, mentre alle Regioni è consentito cooperare solo mediante misure ricomprese nelle proprie

5 Art. 70, comma 2-bis, lett. b), l.r. 12/2005.

6 Art. 70, comma 2-ter, l.r. 12/2005.

7 Art. 70, comma 2-quater, l.r. 12/2005.

8 Art. 72, l.r. 12/2005.

9 Reg. ric. n. 47 del 2015, notificato il 3-7 aprile 2015 e depositato il 9 aprile 2015.

10 V. Pt. 2 del *Ritenuto in fatto*.

11 Pt. 2 del *Dispositivo*.

12 Pt. 2 del *Dispositivo*.

13 La Giunta regionale, infatti, non aveva ancora istituito la Consulta, né individuato membri e modalità di funzionamento, di fatto bloccando l'applicabilità della legge e dunque la costruzione di nuovi edifici di culto o comunque l'avvio di qualsiasi attività di natura prodromica.

14 Così, v. Pt. 3 del *Dispositivo* che ha dichiarato illegittimo l'art. 72, comma 4, l.r. 12/2005, primo periodo. Da rilevare che per errore materiale nel dispositivo della sentenza 63/2016 era stata indicata l'incostituzionalità dell'intero comma; con ordinanza 150/2016, si è poi proceduto alla correzione precisando che la declaratoria di incostituzionalità è limitata al primo periodo.

attribuzioni<sup>15</sup>. L'incostituzionalità ha altresì colpito l'obbligo di realizzare, con oneri a carico dei richiedenti, un impianto di videosorveglianza esterno e collegato con gli uffici della polizia locale o delle forze dell'ordine, per monitorare tutti i punti di accesso all'edificio di culto<sup>16</sup>. Anche su questo profilo, è stata riconosciuta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, pure riguardo alle possibili forme di coordinamento con le Regioni<sup>17</sup>.

Con una pronuncia interpretativa di rigetto, la Corte ha poi dichiarato non fondata "nei sensi di cui in motivazione" la questione di legittimità quanto alla necessità, per le confessioni "senza intesa", di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato e circa la previsione di risoluzione o revoca, in caso di accertamento di attività non previste<sup>18</sup>; anche la richiesta di "congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto" rispetto alle "caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR", ossia lo strumento di pianificazione regionale<sup>19</sup>, ha dato seguito ad una pronuncia interpretativa di rigetto.

Infine, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso del Governo nella parte in cui sosteneva che le disposizioni impugnate configurassero un contrasto con i principi europei e sovranazionali<sup>20</sup>. Su questo punto, la Corte ha ritenuto non chiaramente profilato il sospettato contrasto e le modalità attraverso cui le disposizioni di rango europeo sono state richiamate, peraltro precisando che queste sono applicabili agli Stati membri solo quando questi agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione<sup>21</sup>. Nel sanzionare questo rilevante "difetto argomentativo", la Corte rivela peraltro di non aver potuto "rimediare" alla carenza neppure attraverso una lettura complessiva del ricorso che, paradossalmente, rende ancor più oscuro il senso di questo motivo di impugnativa. A parere della Corte, infatti, il riferimento alle norme dell'Unione europea risulta generico e carente di qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità, peraltro in un caso in cui i punti di contatto tra il loro ambito di applicazione e quello delle disposizioni censurate non sono affatto evidenti. La Corte rileva infine l'inconferenza del riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., che non può essere considerato un diverso e ulteriore presidio della conformità ai vincoli comunitari rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.<sup>22</sup>.

La Corte ha lasciato in vita altre previsioni oggetto del ricorso, quanto ad esempio, alla facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale, dichiarando inammissibile la questione<sup>23</sup>, posto che si tratterebbe di una norma meramente ricognitiva, dal cui tenore testuale non emergerebbe alcuna modifica del procedimento di approvazione del piano urbanistico, né della disciplina dei referendum comunali, limitandosi a rinviare a quanto già previsto dalla normativa locale e nazionale. In ragione dell'assenza di «autonoma forza precettiva e di quel carattere innovativo che si suole

---

15 Pt. 8 del *Considerato in diritto*.

16 Pt. 3 del *Dispositivo*.

17 Pt. 8 del *Considerato in diritto*.

18 Pt. 4 del *Dispositivo*, sull'art. 70, comma 2-ter, l.r. 12/2005.

19 Pt. 7 del *Dispositivo*, sull'art. 72, comma 7, lett. g), l.r. 12/2005.

20 Pt. 5 del *Dispositivo*.

21 Pt. 7 del *Considerato in diritto*.

22 Pt. 7 del *Considerato in diritto*.

23 Pt. 6 del *Dispositivo*, sull'art. 72, comma 4, secondo periodo, l.r. 12/2005.

considerare proprio degli atti normativi»<sup>24</sup>, la Corte ritiene insussistente l'interesse della parte ricorrente a impugnarla e opta per l'inammissibilità della questione<sup>25</sup>.

Per mancanza di sufficiente motivazione, viene dichiarata la manifesta inammissibilità dell'obbligo, per i Comuni, di adottare e approvare il piano per le attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della modifica alla legge regionale sul governo del territorio<sup>26</sup>, decorso il quale occorrerà attendere l'approvazione del Piano di governo del territorio<sup>27</sup>.

A margine, sulla scia della consolidata giurisprudenza<sup>28</sup>, la Corte conferma infine la non ammissione dell'intervento di terzi<sup>29</sup>, ricordando che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via principale, si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti che ne sono privi, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili<sup>30</sup>.

## **2. Le argomentazioni della Corte: il riparto di competenze Stato-Regioni e la tutela della libertà religiosa e i suoi limiti**

Al di là dell'esito del giudizio, è interessante soffermarsi su alcuni profili particolarmente significativi di cui la Corte dà conto nella pronuncia sulle modifiche alla legge lombarda sul governo del territorio.

Nell'argomentare la declaratoria di incostituzionalità dei requisiti differenziati e più stringenti per realizzare edifici dedicati al culto delle religioni "senza intesa", la Corte ricorda che la legislazione regionale in materia di edilizia di 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» richiamando il proprio precedente (Corte cost. 195/1993). La Corte sottolinea che, al di fuori di queste perimetrare competenze, il legislatore regionale non può introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione attraverso la previsione di requisiti differenziati, e più stringenti per la realizzazione di edilizia di culto delle sole confessioni "senza intesa"<sup>31</sup>. Questo elemento, infatti, si porrebbe quale barriera nell'esercizio della libertà di religione costituzionalmente garantita, posto che la disponibilità di luoghi dedicati è condizione

---

24 Vengono in proposito richiamati i precedenti 401/ 2007; 346/2010; 230/2013.

25 Pt. 9 del *Considerato in diritto*.

26 Pt. 8 del *Dispositivo*, sull'art. 72, comma 5, l.r. 12/2005; pt. 11 del *Considerato in diritto*.

27 In sigla, PGT che dal 2005, con la l.r. 12/2005, ha sostituito i previgenti Piani regolatori comunali, quale nuovo strumento urbanistico.

28 V. *ex plurimis*, Corte cost. 118 e 31/2015; 210/2014; 285, 220 e 118/2013.

29 Pt. 1 del *Dispositivo* sull'intervento, *ad adiuvandum*, dell'Associazione VOX – Osservatorio italiano sui Diritti.

30 Pt. 2 del *Considerato in diritto*.

31 Pt. 5.2 del *Considerato in diritto*.

essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto<sup>32</sup> e poste le «forti e qualificate esigenze di eguaglianza»<sup>33</sup>, rinviando valutazioni ultronee al giudice amministrativo<sup>34</sup>.

Quanto alla incostituzionalità della previsione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio di culto e alla richiesta di pareri a comitati di cittadini e altri soggetti, nel corso della predisposizione del Piano comunale per le attrezzature religiose, la Corte riconosce tuttavia che possano esservi dei limiti alla tutela della libertà di culto in nome di esigenze di sicurezza, ordine pubblico e pacifica convivenza, sia pure nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità e con una valutazione rimessa allo Stato<sup>35</sup>. Nel ricordare che le Regioni non possono eccedere i limiti fissati dalle proprie attribuzioni, la Corte constata che le affermazioni contenute nella legge regionale – circa le pratiche di culto contrarie al «buon costume» o quanto all'organizzazione incompatibile «con l'ordinamento giuridico italiano» – comunque collocherebbero la vicenda al di fuori dei binari già fissati in Costituzione per la tutela della libertà religiosa (ex artt. 19 e 8, secondo comma, Cost.), che comunque, al pari di ogni altra libertà e diritto costituzionalmente garantiti, patisce limiti in ragione di altri diritti e libertà da tutelarsi<sup>36</sup>.

Relativamente alla richiesta di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato e alla previsione del suo contenuto (in particolare, circa la possibilità di risoluzione o revoca, nel caso in cui il Comune accerti lo svolgimento di attività non previste nella convenzione), il ricorrente aveva segnalato una lesione dell'art. 19 Cost., in ragione della formula troppo generica che interferiva anche con la libertà di un ente confessionale nello svolgere attività diverse da quelle strettamente attinenti al culto (ad esempio, culturali o sportive). Nell'argomentare la decisione interpretativa di rigetto, la Corte afferma che la convenzione richiesta dalla legge debba essere ispirata ad assicurare uno sviluppo urbanistico equilibrato e armonico. Soltanto in questo ambito, la convenzione potrà contenere indicazioni circa le conseguenze in caso di suo mancato rispetto, ivi compresa la possibile risoluzione o revoca in presenza di «comportamenti abnormi», quale estremo rimedio dunque, da attivarsi in assenza di alternative meno severe. Viene dunque rimessa al Comune la valutazione sull'eventuale presenza di strumenti urbanistici idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti, ma meno pregiudizievoli per la libertà di culto. Il sindacato circa l'eventuale difetto della ponderazione di tutti gli interessi coinvolti e la compromissione del principio e del test di proporzionalità viene rinviato alle «sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa». Infatti, il test di proporzionalità impone di valutare se la potenziale limitazione del diritto fondamentale alla libertà di culto sia

---

32 Assai ampia la dottrina sul punto: *inter alia*, v. M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa, ETS, 2012, 38 ss.; S. TROILO, *Le nuove frontiere della libertà religiosa*, cit., 187, che richiama la copiosa dottrina sul punto: v., *ex multis*, L. ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Milano, Giuffrè, 1990; F. ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Edifici di culto*, in *Enc. giur.*, vol. XIII, Roma, 1996, 1 ss.; V. TOZZI, *Edifici di culto e legislazione urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, 385 ss.; D. PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, Vita e Pensiero, 2008; G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2009, pp. 1 ss.; N. MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2014; E. CECCHERINI (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Milano, Giuffrè, 2012.

33 Pt. 5.2 del *Considerato in diritto*.

34 Sotto questo profilo, appare evidente come la Corte abbia mostrato una chiara consapevolezza del ruolo della giurisprudenza amministrativa nel «contenere» i profili di possibile illegittimità della legge lombarda sul governo del territorio, già nella precedente formulazione. Su questi profili, v. N. MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2014.

35 Pt. 8 del *Considerato in diritto*.

36 Pt. 8 del *Considerato in diritto*.

necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti e prescrive che, tra più misure appropriate, sia sempre applicata quella meno restrittiva dei diritti individuali, imponendo sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti<sup>37</sup>.

A proposito della richiesta di «congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti» rispetto alle «caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR», il ricorrente aveva ritenuto violati gli artt. 3, 8 e 19 Cost., in quanto l'ambiguo riferimento alle caratteristiche del paesaggio lombardo avrebbe attribuito all'amministrazione comunale una discrezionalità ampia al punto da consentire facilmente applicazioni discriminatorie<sup>38</sup>. Nel motivare una pronuncia interpretativa di rigetto, la Corte ritiene invece che nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, che potrebbero essere suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, ma alle indicazioni predeterminate nel Piano Territoriale Regionale. Anche in questo caso, la Corte rinvia ad altra sede, e in particolare al giudice amministrativo, l'eventuale sindacato sul cattivo uso della discrezionalità programmatica da parte delle amministrazioni, finalizzato a penalizzare surrettiziamente l'insediamento delle attrezzature religiose di alcune confessioni<sup>39</sup>.

Ancora al giudice amministrativo viene rinviato il cattivo o mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche, quanto alla (mancata) previsione di nuove attrezzature religiose e alla mancata adozione e approvazione del relativo piano, senza giungere a una declaratoria di incostituzionalità<sup>40</sup>.

### 3. Le cautele della Corte

Nel commentare la sentenza 63 del 2016, vi è stato chi ha da subito evidenziato i distinguo e le tutele di cui la Corte ha arricchito una pronuncia che pure ha confermato la precedente giurisprudenza. In particolare, è stata segnalata la connessione tra i limiti alla libertà religiosa e il tema drammaticamente attuale del terrorismo di matrice islamica, tracciata a partire dalla riconosciuta possibilità di interventi limitativi della libertà personale da parte dello Stato<sup>41</sup>. Quanto alla necessità di acquisire pareri da parte di una serie di soggetti pubblici e privati nel corso dell'approvazione del Piano per le attrezzature religiose, si pensi all'inciso che, pur nel dichiarare l'incostituzionalità, fa salva l'autonomia degli organi statali<sup>42</sup>; si pensi, ancora, alla affermazione per cui comunque spetta allo Stato valutare ipotetici limiti alla libertà di culto, in nome di esigenze di sicurezza, ordine pubblico e pacifica convivenza, con la precisazione che occorre attenersi ad un rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità<sup>43</sup>. Le critiche si

---

37 Pt. 6 del *Considerato in diritto*.

38 Pt. 1.2.7. del *Ritenuto in fatto*.

39 Pt. 10 del *Considerato in diritto*.

40 Pt. 11 del *Considerato in diritto*.

41 M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, in *Quad. cost.*, 2016, 369.

42 Pt. 8 del *Considerato in diritto*.

43 Pt. 8 del *Considerato in diritto*.

sono in particolare appuntate sulla vaghezza di queste nozioni «potenzialmente pericolose quando si parla di libertà»<sup>44</sup>.

Ancora in senso critico, è stato altresì evidenziato il temperamento delle esigenze egualitarie sostenute dalla Corte, laddove nota che le risorse sono finite e che quindi la loro quantificazione come contributi pubblici o nei termini di porzioni di suolo da assegnarsi possa legittimamente dipendere da questioni di carattere numerico, come ad esempio, l'entità della presenza sul territorio di una confessione, la sua consistenza e incidenza sociale e le esigenze di culto riscontrate nella popolazione<sup>45</sup>. La dottrina ha infatti ricordato che il principio di uguaglianza sostanziale esige che gli individui e le minoranze "svantaggiate" possano agevolarsi di trattamenti di favore proprio al fine di rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale, che invece la legge lombarda tendeva ad accentuare<sup>46</sup>.

Da ultimo, è stata criticamente argomentata la tendenza della Corte costituzionale ad utilizzare le pronunce interpretative di rigetto per rinviare a scelte amministrative e alla giurisdizione amministrativa «la concretizzazione di disposizioni che possono comunque essere foriere di discriminazioni confidando in sviluppi corretti e positivi in quelle sedi». In particolare, e in senso critico, sono state rilevate delle preoccupazioni "da Ministero dell'Interno", che avrebbero indotto la Corte a evitare decisioni in grado di compromettere eccessivamente le possibilità di azione dei pubblici poteri nella delicata fase dettata dall'emergenza-terrorismo<sup>47</sup>. Le critiche si sono appuntate sia sul profilo istituzionale che vedrebbe la Corte spogliarsi del proprio ruolo di organo di garanzia per divenire una delle articolazioni del potere esecutivo (appunto, il Ministero dell'Interno), sia sul merito della questione, ricordando che il terrorismo di matrice islamista sembra crescere al di fuori dalle moschee e dai circuiti confessionali<sup>48</sup>; sotto il profilo teorico, poi, viene messa in dubbio la tenuta del sistema di tutela costituzionale della libertà religiosa che sembra inclinare verso una visione da "culti ammessi" (e pure "preferiti") che sembrava superata<sup>49</sup>.

In generale, va constatato come, nella formulazione della pronuncia, la Corte costituzionale abbia riservato una particolare attenzione nell'introdurre una serie di incisi e precisazioni che denotano una grande cautela forse più dovuta che comprensibile, vista la complessità del tema e del difficile momento storico-istituzionale. In particolare, il richiamo all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica è stato utilizzato per argomentare la violazione del riparto di competenze Stato-Regione, evidenziando da un lato come il legislatore regionale debba limitarsi alla materia urbanistica ma «ribadendo, per converso, che gli interessi... sottesi possano entrare a pieno titolo nelle sempre più complesse operazioni di bilanciamento in cui prende sempre più spesso corpo anche la tutela delle libertà collegate con la sfera religiosa»<sup>50</sup>.

44 M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, cit., 369.

45 Pt. 4.1 del *Considerato in diritto*.

46 M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, cit., 369.

47 M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, cit.

48 Ci si dovrebbe forse domandare se non sia proprio la mancata regolazione dell'edilizia di culto, e in particolare dei nuovi culti che attualmente non dispongono di spazi in cui praticare, a generare situazioni di illegalità, in quanto costringe le persone ad esercitare il proprio culto in luoghi improvvisati e a ciò non deputati, con deboli possibilità di controllo da parte dell'autorità pubblica.

49 M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, cit.

50 A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, cit., 19-20. Secondo l'autore, la Corte dunque si sarebbe espressa per una indicazione chiara, che chiede da un lato la «ineludibile considerazione di interessi primari confliggenti con quelli sottesi alla libertà di religione, ribadendosi però, allo stesso tempo, la necessità di ricercare sempre forme di bilanciamento tra gli interessi in conflitto – nel "rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità" – che non comportino sacrifici oltre quanto risulti strettamente congruo e necessario per la

Lungo questa scia, si colloca la puntuale riaffermazione di una serie di assunti più che consolidati, ad esempio, circa l'ipotetica ammissibilità di limiti ai diritti e alle libertà costituzionalmente garantite, tra cui anche la libertà religiosa, posto che questi non possono di certo essere assoluti nel loro prevalere nelle operazioni di bilanciamento, in specie in caso di contrarietà al «buon costume» o di organizzazione di proseliti non compatibile «con l'ordinamento giuridico italiano», fermo restando tuttavia il rispetto del principio di proporzionalità. In un momento di grande fermento sul tema<sup>51</sup>, la Corte antepone alle proprie argomentazioni, una serie di fondamentali premesse in materia di libertà religiosa, fornendo un abaco delle proprie consolidate posizioni anche quanto ai rapporti Stato-Chiese/Confessioni religiose. In primo luogo, ricorda il fondamento della laicità dello Stato, da intendersi non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, ma come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale<sup>52</sup>, che rende compito della Repubblica il «garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione», quale «aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2» Cost.<sup>53</sup>.

La Corte ribadisce poi che il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione e va dunque egualmente riconosciuto a tutti e a tutte le confessioni religiose a prescindere dalla stipula di una intesa con lo Stato. Tuttavia, precisa che altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio ex 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<sup>54</sup>. A parere della Corte, l'ampia discrezionalità politica del Governo in materia impedisce che il concordato o l'intesa rappresentino una *condicio sine qua non* per l'esercizio della libertà religiosa; piuttosto, gli accordi bilaterali sono finalizzati al soddisfacimento di «esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose, ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni, ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa»<sup>55</sup>. Su tali basi, la Corte poggia il divieto al legislatore di tracciare differenze di trattamento che si traducono in discriminazioni in base alla sola circostanza che le confessioni abbiano o meno regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese<sup>56</sup>. Indipendentemente dai diversi contenuti di fede,

tutela di quegli interessi».

51 Di poco precedente, è infatti la pronuncia nr. 52 del 2016 sul tema delle intese, su cui si vedano i numerosi i commenti, fra i quali: J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26, 2016; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *www.federalismi.it*, 7, 2016; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, cit. In generale, un nuovo vigore sta conoscendo il dibattito sull'approvazione di una legge sulla laicità, che potrebbe rispondere alle esigenze, da anni segnalate come prioritarie, di una legge "organica". Sul punto, v. A. GUAZZAROTTI, *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quad. cost.*, 2002, 221 ss.; B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008, 410 ss., secondo cui la mancata approvazione della legge sulla libertà religiosa, che dovrebbe anche avere lo scopo di razionalizzare il sistema delle fonti ecclesiastiche, costituisce un vero e proprio *vulnus* alla Costituzione.

52 Corte cost. 508/2000; 329/1997, 440/1995, 203/1989.

53 Vedi pt. 4.1 del *Considerato in diritto*, in cui si richiama Corte cost. 334/1996.

54 Vedi pt. 4.1 del. La Corte richiama il proprio recente precedente Corte cost. 52/2016.

55 Vedi pt. 4.1 del *Considerato in diritto*. Anche in questo caso, la Corte richiama i propri precedenti: Corte cost. 235/1997; Corte cost. 59/1958 e 52/2016. Quest'ultima pronuncia in particolare ha affrontato il supposto "diritto" di stipulare un'intesa.

56 Vedi pt. 4.1 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte richiama la recente pronuncia 52/2016 e i precedenti ivi contenuti, Corte cost. 346/2002 e 195/1993.



quando vengono in rilievo la libertà di culto e il suo esercizio, infatti, la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, senza che possano avere un peso considerazioni sulla diffusione delle diverse confessioni, dunque il dato "quantitativo" dei proseliti e dei praticanti; la condizione di "minoranza" di alcune confessioni non può così giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse<sup>57</sup>. Per tali ragioni, l'apertura di luoghi di culto ricade nella tutela costituzionale ex art. 19 Cost., in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, senza che possa essere subordinata a una previa regolazione pattizia, ai sensi degli artt. 7 e 8, terzo comma, Cost., necessaria solo se e in quanto a determinati atti di culto vogliano riconnettersi particolari effetti civili; in questo modo, ne risulta assicurata «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»<sup>58</sup>.

#### 4. Alcune (ancora persistenti) perplessità sulla legge lombarda

All'indomani della pronuncia della Corte, la legge lombarda di governo del territorio sull'edilizia di culto si presenta sostanzialmente intatta nel suo complessivo assetto, lasciando permanere alcune delle perplessità che su di essa erano state sollevate al momento della sua approvazione<sup>59</sup>.

La Corte, infatti, ha "salvato" la disposizione che per le confessioni "senza intesa" richiede(va) la stipula di una convenzione a fini urbanistici con il comune e l'obbligo di prevedere la risoluzione o la revoca in caso di accertato svolgimento di attività non previste<sup>60</sup>. In proposito, permane dunque il portato stigmatizzante, implicitamente sotteso a questa disposizione, che sembra dare per scontata l'attività di accertamento da parte del comune e lo svolgimento di attività non previste nella convenzione, in qualche modo contigue con fenomeni criminali. Sussiste anche il dubbio che ne risultino impedito attività di natura non strettamente religiosa, ma ad esempio culturale o comunque di aggregazione attraverso cui la libertà religiosa potrebbe certamente esprimersi. Sul punto, occorre tuttavia riconoscere come la Corte abbia circondato l'eventualità di una risoluzione o di una revoca a seguito dell'accertato svolgimento di attività non previste nella convenzione da una serie di condizioni che, di fatto, la riducono a *extrema ratio*, quasi inapplicabile nel concreto<sup>61</sup>.

57 Vedi pt. 4.1 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte richiama il proprio precedente: Corte cost. 329/1997.

58 Pt. 4.2 del *Considerato in diritto*, che richiama il proprio precedente risalente: Corte cost. 59/1958; pt. 4.1 del *Considerato in diritto*, Corte cost. 346/2002 e 195/1993.

59 N. MARCHEI, *Gli edifici dei "culti ammessi": una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010, 1, 107 ss.; G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto*, cit.; F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione*, cit.; A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, cit.

60 Art. 70, comma 2-ter, l.r. 12/2005.

61 V. pt. 6 del *Considerato in diritto*, laddove non soltanto richiama la necessità di graduare «l'effetto delle violazioni in base alla loro entità» ma anche la sua eventualità a fronte di «comportamenti abnormi», e quali «rimedi estremi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe». La Corte indica anche le concrete modalità di azione del Comune che tra i diversi strumenti astrattamente applicabili, dovrà considerare se ve ne siano altri ugualmente idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti, ma meno pregiudizievoli per la libertà di culto. Soltanto così interpretata la disposizione sarà in grado di soddisfare il principio e il test di proporzionalità.

Anche la richiesta di «congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto» rispetto alle «caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo» individuate nel Piano territoriale regionale<sup>62</sup> è rimasta in vigore, sebbene la Corte precisi come, nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici dedicati al culto, occorrerà rifuggire da considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, ma piuttosto rifarsi alle indicazioni pre-determinate dalla pianificazione territoriale di livello regionale. Il parametro da utilizzare nel valutare la pretesa congruità non è dunque rappresentato dalle «caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo» ma da come queste emergono dal Piano regionale, analogamente a quanto accade per ogni altro edificio a qualsiasi finalità deputato. La prassi non tarderà a mostrare quale sarà l'applicazione delle norme nella concretezza dei casi, su cui, come ricordato dalla Corte, potrà intervenire il giudice amministrativo in caso di cattivo o mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche<sup>63</sup>.

Vigenti sono poi ancora le disposizioni che consentono ai comuni di indire referendum, che la Corte ha ritenuto avere un carattere meramente ricognitivo ed essere incapaci di modificare sia il procedimento di approvazione del piano urbanistico, sia la disciplina dei referendum comunali, limitandosi a rinviare a quanto già previsto dalla normativa vigente. Sia pure si tratti di una disposizione dal riconosciuto carattere pleonastico, non può sfuggirne il portato simbolico che sembra rimarcare la possibilità di subordinare al volere della maggioranza la realizzazione di edifici di culto di confessioni numericamente minoritarie. La questione appare di primo rilievo in quanto emerge il controsenso del sottoporre i diritti costituzionalmente garantiti di una minoranza di persone, peraltro con scarsa rappresentazione e presenza anche nel dibattito pubblico, al voto popolare<sup>64</sup>, potenzialmente compromettendo la presunta intangibilità di alcuni diritti e libertà<sup>65</sup>.

Anche il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della modifica alla legge regionale sul governo del territorio per l'approvazione del Piano delle attrezzature religiose non è stato ritenuto incostituzionale. Attualmente, dunque, posta la scadenza del termine, l'eventuale volontà dell'amministrazione di avviare l'iter per la realizzazione di edifici di culto, richiederebbe attendere l'approvazione (o l'aggiornamento) del Piano di governo del territorio che è procedimento complesso e articolato con una dilazione dei tempi e, nelle more, una compressione della possibilità di esercitare il proprio culto. Per le modalità di stesura del ricorso, peraltro, non sembra che la Corte avrebbe potuto accogliere il motivo di ricorso, anche considerando che oltre che inconferente il parametro, appare erroneo il presupposto interpretativo circa l'assenza di obbligatorietà per l'ente di inserire l'edilizia di culto nella pianificazione urbanistica<sup>66</sup>. Dovrebbe infatti tenersi conto di come la previsione dell'edilizia di culto nella pianificazione urbanistica rappresenti un dovere per l'ente<sup>67</sup>, previa valutazione

---

62 Art. 72, comma 7, lett .g), l.r. 12/2005.

63 Peraltro, occorre anche ammettere come la Corte non avesse di fronte a sé molte alternative, non potendo certamente escludere l'edilizia di culto dall'applicazione dello strumento di pianificazione regionale o di alcune sue previsioni.

64 G. ROLLA, *La libertà religiosa in un contesto multiculturale*, cit., 113, nel richiamare la sentenza della Corte costituzionale 329 del 1997, sul vilipendio della religione cattolica, affermava infatti che «la tutela del sentimento religioso deve prescindere da dati statistici o da elementi quantitativi – come la diffusione numerica nella società di una determinata religione – e garantire tanto le posizioni minoranza, quanto quelle maggioritarie».

65 Peraltro, molti professanti culti religiosi non cattolici e interessati alla realizzazione di edifici di culto sono in maggioranza cittadini non italiani e non potrebbero forse neppure partecipare al referendum indetto o perché non residenti nel Comune interessato o perché non cittadini.

66 Sul punto, la Corte si è limitata ad un laconico «A prescindere da ogni considerazione circa la correttezza dell'interpretazione data dal ricorrente al censurato art. 72, comma 5» che tuttavia lascia trapelare i dubbi sul punto (pt. 11 del *Considerato in diritto*).

dell'effettiva e concreta esigenza<sup>68</sup>. Resta ferma in proposito la questione sul come reagire all'eventuale inerzia delle amministrazioni locali che omettano di approvare i necessari strumenti di pianificazione<sup>69</sup>, analogamente peraltro, a quanto accade rispetto ad altri ambiti e materie.

La legge è poi rimasta intonsa quanto alle disposizioni che non erano oggetto del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, nel rispetto del principio di corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato. Sono così rimaste valide le richieste di strade di collegamento, di ampi parcheggi<sup>70</sup>, di opere di urbanizzazione primaria con spesa a carico dei richiedenti<sup>71</sup>, con servizi igienici, nonché accessibilità alle strutture anche da parte di disabili<sup>72</sup>, ma pure le distanze "adeguate" tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose, definite, nella loro misura minima dalla Giunta regionale<sup>73</sup>. Vi è tuttavia da auspicare che in caso di future questioni di illegittimità i giudici *a quibus* facciano tesoro delle pur significative affermazioni della Corte.

In generale, anche all'indomani della pronuncia della Corte, permangono molte perplessità per l'ampiezza del potere discrezionale (ancora) riconosciuto all'autorità pubblica che può condizionare non solo il *quando*, ma anche il *quomodo* e soprattutto l'*an* della realizzazione di edifici di culto<sup>74</sup>.

Peraltro, la legge continua a generare effetti indirettamente (ma intrinsecamente) discriminatori, perché pone su piani differenti le confessioni che già possono contare su edifici di culto esistenti e quelle che invece sono di più recente insediamento sul territorio lombardo, penalizzando in particolare la religione islamica.

Permangono poi perplessità per l'imprecisione terminologica utilizzata, in particolare per le descrizioni non solo confuse e approssimative<sup>75</sup>, ma anche soggettivamente caratterizzate<sup>76</sup>, che si ritiene contribuiranno a generare dubbi in sede applicativa.

---

A. ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3-4, 1994, 529-550.

68 V. pt. 4.1 del *Considerato in diritto*, laddove richiama le «esigenze di culto riscontrate nella popolazione».

69 Aveva già criticamente segnalato questo profilo: N. MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia*, cit.

70 Art. 72, co. 7, lett. f), L.r. Lombardia 12/2005.

71 Art. 72, co. 7, lett. a) e b), L.r. Lombardia 12/2005.

72 Art. 72, co. 7, lett. a) e b), L.r. Lombardia 12/2005.

73 Art. 72, co. 7, lett. c), L.r. Lombardia 12/2005.

74 Oltre al già segnalato aspetto per cui l'attività pianificatoria rappresenta una mera *facoltà* e non un *obbligo* per l'ente, si pensi all'inerzia dell'amministrazione comunale nell'approvare il Piano delle attrezzature religiose (art. 72, co. 3, l.r. Lombardia 12/2005); così, anche circa la stipula della convenzione o per la definizione delle distanze, in assenza della cui definizione sarà impossibile avviare gli iter di costruzione di nuovi edifici di culto.

75 Oltre a quanto già segnalato (ad es. quanto all'adeguatezza delle distanze e delle infrastrutture), si pensi all'accertamento, richiesto ai comuni, circa generiche "attività non previste nella convenzione".

76 Così, ad esempio, la «congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo». Su questi profili, erano stati sollevati dubbi dall'ufficio legislativo regionale, nelle «Osservazioni in merito all'emendamento al PDL 195 recante modifiche alla l.r. 11 marzo 2005, n. 12 "Principi per la Pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi"» (17.12.2014, pv 4272).

## 5. Quali prospettive e futuri sviluppi

All'indomani della pronuncia, la Corte costituzionale è stata accusata di essere "islamica"<sup>77</sup>, quasi "obbligando" il presidente a offrire spiegazioni circa il contenuto della decisione, i suoi obiettivi e le sue motivazioni<sup>78</sup>. Si è poi profilato uno scontro fra Stato e Regione Lombardia, in particolare, da parte di chi ha visto la decisione come espressione dell'"ingerenza del governo" sui poteri del legislatore regionale<sup>79</sup>. Con un ricorso a metafore sportive, il Presidente della Giunta regionale lombarda aveva dichiarato di aver "vinto" contro il Governo ribadendo che, seppure la legge risultava perfettamente valida nel suo complessivo impianto, avrebbe presto provveduto a modificare la normativa secondo le indicazioni della Corte costituzionale<sup>80</sup>, senza che ad oggi risultino approvati emendamenti o modifiche di sorta.

La vicenda che ha riguardato la legge lombarda sull'edilizia di culto ha ridonato i propri effetti anche in altri contesti regionali che, successivamente alla pronuncia, hanno introdotto una normativa in materia. Il caso è quello della Regione Veneto che sulla scia della Regione Lombardia, ha modificato la legge sul governo del territorio e sul paesaggio<sup>81</sup>, introducendo requisiti aggravati per realizzare edilizia di culto<sup>82</sup>, con il dichiarato obiettivo di contrastare il terrorismo di matrice islamica<sup>83</sup>. Le limitazioni riguardano in primo luogo le aree nelle quali

---

77 Il segretario del partito Lega Nord, Matteo Salvini, aveva infatti dichiarato: «Consulta islamica, non italiana. È complice dell'immigrazione clandestina», seguito dal presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni secondo cui: «La Consulta ha bocciato la nostra legge che regolamentava la costruzione di nuove moschee. La sinistra esulta: Allah Akbar». A queste posizioni, avevano fatto seguito critiche e l'annuncio di una denuncia per vilipendio da parte del segretario nazionale dell'Italia dei Valori, Ignazio Messina; [http://www.ansa.it/lombardia/notizie/2016/02/24/consulta-maroni-la-legge-sulle-moschee-bocciata-sinistra-esulta-allah-akbar\\_ba36cb68-4ea0-4edd-ae3a-6793a02756a2.html](http://www.ansa.it/lombardia/notizie/2016/02/24/consulta-maroni-la-legge-sulle-moschee-bocciata-sinistra-esulta-allah-akbar_ba36cb68-4ea0-4edd-ae3a-6793a02756a2.html); <http://www.lastampa.it/2016/02/24/italia/politica/maroni-la-consulta-boccia-la-nostra-legge-sulle-moschee-e-la-sinistra-esulta-allah-akbar-ou2dBHxepObu5tvjbrmsK/pagina.html>. Il capogruppo in Regione Lombardia della Lega Nord, Massimiliano Romeo, aveva anche affermato che la pronuncia della Corte «è la conferma che siamo di fronte alla resa dello Stato italiano di fronte all'Islam», aggiungendo: «noi non ci arrendiamo, non intendiamo far diventare Milano e la Lombardia una *enclave* del Califfato». V. <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/02/24/lombardia-consulta-boccia-legge-contro-moschee-maroni-sinistra-esulta-allah-akbar/2491504/>.

78 Così ha affermato: «La nostra preoccupazione è essere custode dei diritti fondamentali: il nucleo essenziale della sentenza poggia sull'evitare discriminazioni, come è sembrato alla Corte che ci fossero nella legge». Vedi: [http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Consulta-Moschee-islam-9a67d44e-dc48-4dc6-ae7f-361490d2672c.html?refresh\\_ce](http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Consulta-Moschee-islam-9a67d44e-dc48-4dc6-ae7f-361490d2672c.html?refresh_ce); <http://tg24.sky.it/tg24/politica/2016/02/24/lombardia-consulta-boccia-legge-anti-moschee.html>.

79 Ad esempio, Paolo Grimoldi, deputato della Lega Nord e segretario della Lega Lombarda, ha affermato: «la bocciatura da parte della Consulta della legge regionale lombarda... rappresenta l'ennesima ingerenza politica di Roma, e del governo Renzi (mai eletto dal popolo) nei confronti di chi, democraticamente eletto come il governatore Maroni, cerca solo di tutelare il proprio territorio e raccogliere le istanze dei suoi cittadini». V. <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/02/24/lombardia-consulta-boccia-legge-contro-moschee-maroni-sinistra-esulta-allah-akbar/2491504/>.

80 Il Presidente della Giunta Regionale, Roberto Maroni, aveva infatti affermato «la partita Maroni-Renzi finisce 6 a 2 per me: il presidente del consiglio aveva fatto ricorso su 8 punti, 6 sono stati dichiarati inammissibili o manifestamente inammissibili». Ampio era stato il risalto sulla stampa locale e nazionale; *ex multiis*, v.: <http://www.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=News&childpagename=Regione%2FDetail&cid=1213792042695&pagename=RGNWrapper>. Per un riepilogo della vicenda, [http://www.repubblica.it/politica/2016/02/24/news/consulta\\_boccia\\_legge\\_anti\\_moschee\\_maroni-134123640/](http://www.repubblica.it/politica/2016/02/24/news/consulta_boccia_legge_anti_moschee_maroni-134123640/).

81 L.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, «Norme per il Governo del Territorio e in materia di Paesaggio».

82 L.r. Veneto, 12 aprile 2016, n. 12, rubricata Modifica della Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 «Norme per il Governo del Territorio e in Materia di Paesaggio» e successive modificazioni.

83 V. la notizia riportata dalla stampa nazionale e locale: <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2016/6-aprile-2016/legge-anti-moschee-si-veneto--240269573585.shtml>; <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/04/06/veneto-approvata-la-legge-anti-moschee-schiaffo-di-zaia-e-tosi-al-patriarca-di-venezias/2613190/>;

<http://www.lastampa.it/2016/04/06/italia/politica/vincoli-urbanistici-lingua-italiana-e-referendum-cosa-prevede-la-legge-antimoschee-del-veneto-1WmOC4ndbF2BUR7jafmYII/pagina.html>. Nella presentazione del testo legislativo, l'assessore all'Istruzione Elena Donazzan aveva affermato «Noi abbiamo il dovere di governare questo tempo, che ci richiama a emergenze legate all'islam. Questo è un dibattito ideologico, giustamente ideologico, lo rivendico. Parigi e Bruxelles ci

possono sorgere nuove strutture dedicate al culto, che vengono individuate in zone di norma collocate in periferia<sup>84</sup>. Sono poi richieste, con oneri a carico dei richiedenti, infrastrutture come strade di collegamento<sup>85</sup>, parcheggi<sup>86</sup>, adeguati servizi igienici, nonché l'accessibilità alle strutture da parte di disabili<sup>87</sup> e opere di urbanizzazione adeguate<sup>88</sup>, previa convenzione stipulata col comune, con un impegno fidejussorio a copertura degli impegni assunti<sup>89</sup>. Sono poi richieste adeguate distanze tra le aree o gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose<sup>90</sup>, nonché la conformità e la congruità rispetto alle previsioni degli strumenti territoriali sovraordinati e in particolare rispetto al loro inserimento nel contesto urbano e paesaggistico<sup>91</sup>. Anche le aree scoperte destinate o utilizzate per il culto, ancorché saltuario, vengono sottoposte alle nuove regole<sup>92</sup>.

Diversamente dalla legge lombarda e nel rispetto delle indicazioni della Corte Costituzionale, la legge veneta non traccia distinzioni fra le diverse confessioni sulla base della presenza o meno dell'intesa<sup>93</sup> e include fra le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi gli immobili destinati al culto, anche se articolati in più edifici<sup>94</sup>. La legge espressamente esclude dalle nuove regole gli edifici esistenti, anche in caso di ampliamento<sup>95</sup>, mentre sono esclusi dalla deroga gli immobili destinati a «sedi di associazioni, società o comunità di persone le cui finalità aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa, quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali»<sup>96</sup>. La legge consente altresì la possibilità che, nella convenzione, sia previsto l'impegno a utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, non strettamente connesse alle pratiche rituali di culto<sup>97</sup>. Con una disposizione dal sapore pleonastico e già ritenuta dalla Corte di carattere meramente ricognitivo, la legge richiama poi la facoltà per i

---

dimostrano cosa accade quando non si regolamentano i momenti di preghiera che sono, per i musulmani, anche momenti di aggregazione. Vogliamo aspettare che accada ciò che è accaduto in quelle città?». V. quanto riportato dalla stampa locale: <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2016/6-aprile-2016/legge-anti-moschee-si-veneto--240269573585.shtml>.

84 Si tratta delle cosiddette «aree F» (infrastrutture e impianti di interesse pubblico).

85 Art. 31-ter, L.r. Veneto, 11/2004, rubricato «Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi», comma 1, lett. a).

86 Art. 31-ter, comma 1, lett. d), L.r. Veneto, 11/2004.

87 Art. 31-ter, comma 1, lett. e), L.r. Veneto, 11/2004.

88 Art. 31-ter, comma 1, lett. b), L.r. Veneto, 11/2004.

89 Art. 31-ter, comma 3, L.r. Veneto, 11/2004.

90 Art. 31-ter, comma 1, lett. c), L.r. Veneto, 11/2004.

91 Art. 31-ter, comma 1, lett. d), L.r. Veneto, 11/2004.

92 Art. 31-ter, comma 2, L.r. Veneto, 11/2004.

93 Art. 31-bis, rubricato «Edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi», comma 1, espressamente richiama Chiesa Cattolica, confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, co. 3 Cost., e le altre confessioni religiose.

94 Questi includono l'area destinata a sagrato; gli immobili destinati ad abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché ad attività di formazione religiosa (si pensi, ad esempio, alle attività di supporto alle parrocchie); gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative (come nel caso delle scuole cd. paritarie), culturali, sociali, ricreative e di ristoro, compresi gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari che non abbiano fini di lucro (ad esempio, nel caso di patronati); 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. V. art. 31-bis, comma 2, L.r. Veneto, 11/2004.

95 Viene ammesso l'ampliamento fino al 30%.

96 Art. 3, L.r. Veneto, 12/2016, rubricato «Norma transitoria».

97 Art. 31-ter, comma 3, L.r. Veneto, 11/2004.

comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale<sup>98</sup>. Le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi sono state inserite fra le strutture per cui il Piano di Assetto del Territorio deve prevedere un'adeguata dotazione di aree per servizi in ragione del dimensionamento teorico effettuato sulla base delle diverse destinazioni d'uso<sup>99</sup>. Attraverso una disposizione transitoria è poi consentito che, nelle more dell'approvazione del piano urbanistico, l'edilizia di culto possa essere realizzata soltanto in alcune aree individuate *ad hoc*, sempre previa stipula della convenzione con il Comune<sup>100</sup>.

La normativa veneta qui rapidamente descritta è stata impugnata dal Governo ed è dunque ora pendente un nuovo ricorso alla Corte costituzionale<sup>101</sup>, per violazione degli articoli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, comma secondo, lett. c) e h) Cost. A breve, dunque, la Corte costituzionale sarà nuovamente chiamata a esprimersi sulla materia<sup>102</sup> e può ritenersi che difficilmente si distanzi dai propri precedenti, e in particolare dalle posizioni espresse nella sentenza 63 del 2016, da un lato affermando la tutela costituzionale della libertà religiosa, sia pure con una serie di limiti potenzialmente introducibili da parte dello Stato, dall'altro marcando con nettezza i confini della competenza regionale, infine lasciando al giudice amministrativo il sindacato sull'eventuale cattivo uso della discrezionalità tipica del potere amministrativo.

La legge veneta peraltro ha fatto tesoro delle indicazioni emerse dalla pronuncia 63, sembrando permanere all'interno dei confini della materia urbanistica di competenza regionale. Tuttavia, come già segnalato rispetto al caso lombardo, non può non evidenziarsi che il testo normativo veneto genera comunque un impatto indirettamente (ma chiaramente) discriminatorio verso alcuni culti, "piegando" una normativa del settore urbanistico a finalità direttamente volte a contrastare il terrorismo di matrice islamica e indirettamente a contrastare l'esercizio collettivo del culto islamico, aprendo così il profilo problematico di una declinazione locale (ossia differenziata a livello territoriale) delle forme di tutela dell'esperienza religiosa<sup>103</sup>.

La pericolosità di tale *modus operandi* è piuttosto evidente, venendosi a determinare l'astrazione dalle categorie giuridiche tradizionali e funzionalizzando il diritto a divenire una risposta a obiettivi politici, della cui compatibilità a costituzione è più che legittimo dubitare.

\*\* Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università di Bergamo

---

98 Art. 31-ter, comma 6, L.r. Veneto, 11/2004.

99 Art. 31, comma 2, lett. h-bis, rubricato «Dimensionamento e aree per servizi», L.r. Veneto, 11/2004.

100 Art. 31-ter, comma 4, L.r. Veneto, 11/2004, che distingue i casi in cui i comuni siano dotati di PAT (Piano di Assetto del Territorio) nelle aree per servizi individuate ai sensi dell'articolo 31, comma 2, lettere d) ed f) così come disciplinate dal PI (lett. a) e i comuni non dotati di PAT nelle zone territoriali omogenee F di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (lett. b).

101 Reg. ric. n. 32 del 2016, parte 1.

102 V. nota 2 del presente lavoro.

103 A. LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Dir. eccl.*, n. 3-4/2010, p. 626 ss.