

## **L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni\***

di Marco Croce\*\*

(3 maggio 2016)

Con la sentenza n. 63 del 2016 la Corte costituzionale è tornata ad esprimersi su una questione riguardante l'edilizia di culto dopo ben quattordici anni e, come allora, anche questa volta l'oggetto del giudizio era una legge della Regione Lombardia: con la sentenza n. 346 del 2002, citata diverse volte dalla decisione in commento, il giudice delle leggi censurò la legge regionale che includeva tra i beneficiari dei contributi per l'edilizia di culto solo le confessioni che avessero stipulato un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.; con la n. 63 del 2016 ha dichiarato incostituzionale in alcune parti la legge della Regione Lombardia n. 12/2005 (*Legge per il governo del territorio*, come modificata dalla legge n. 2 del 2015), sia per violazione di parametri sostanziali che per lesione di disposizioni sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Origine della questione un ricorso molto articolato, ben otto punti, del Governo, che ha costretto la Corte a operare molte distinzioni e a emanare un dispositivo comprendente due dichiarazioni di illegittimità costituzionale, due rigetti interpretativi e tre inammissibilità fra semplici e manifeste.

È necessario premettere una sintetica descrizione della situazione normativa e dei motivi di ricorso (molto articolato e dettagliato si presenta il *Ritenuto in fatto* a cui si rinvia) prima di descrivere la decisione e cercare di valutarla alla luce dei precedenti nonché della quasi contemporanea sentenza n. 52 del 2016: oggetto della questione di incostituzionalità erano gli artt. 70, comma 2, 2-bis e 2-quater, e 72, comma 4, 5 e 7 lett. e), per come modificati dalla novella del 2015.

L'art. 70 originariamente stabiliva che la normativa sull'edilizia di culto si applicasse, oltre ovviamente alla Chiesa cattolica, anche alle confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati, ed i cui statuti esprimessero il carattere religioso delle loro finalità istituzionali, nonché previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate. Nella nuova formulazione

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

conseguente alla legge Regione Lombardia n. 2 del 2015 si veniva invece a distinguere la condizione delle confessioni diverse dalla Cattolica che avessero stipulato un'intesa che fosse stata poi trasfusa in una legge – e che sulla base di questo dato potevano direttamente vedersi applicata la normativa – da tutte le altre confessioni: per queste ultime, il nuovo articolo 70 richiedeva *a)* una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, *b)* un significativo insediamento nell'ambito del Comune, *c)* statuti che esprimessero il carattere religioso nonché il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione (comma 2-*bis*, lett. *a)* e *b)*), *d)* la necessità di stipulare una “convenzione a fini urbanistici” con il Comune interessato, con previsione espressa della possibilità di risoluzione e revoca (comma 2-*ter*), *e)* il parere preventivo e obbligatorio di una consulta regionale istituita e nominata dalla Giunta (comma 2-*quater*).

L'art. 72 aveva invece demandava al piano dei servizi di ciascun Comune il compito di individuare, dimensionare e disciplinare le aree che accogliessero attrezzature religiose o fossero a ciò destinate, prescrivendo che il piano dei servizi assicurasse nuove aree per le attrezzature religiose in tutti i nuovi insediamenti residenziali e che la ripartizione avvenisse in base alla consistenza e incidenza sociale delle rispettive confessioni. La novella legislativa modificava sostanzialmente la disposizione prevedendo una normativa piuttosto minuziosa tesa a rendere molto più difficoltosa e incerta la condizione delle confessioni “altre” (il riferimento all'Islam come destinatario in negativo di queste previsioni era per altro piuttosto evidente nel dibattito politico): si prevedeva infatti *i)* che nel procedimento venissero acquisiti i pareri di organizzazioni di 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, facendo salva la possibilità di indire referendum (comma 4), *ii)* che i comuni che intendessero prevedere nuove attrezzature religiose dovessero adottare il piano entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (comma 5), *iii)* che il piano delle attrezzature religiose dovesse prevedere la presenza, con onere a carico dei richiedenti per esecuzione o adeguamento in caso contrario, di strade di collegamento di dimensioni adeguate, di adeguate opere di urbanizzazione primaria, di distanze adeguate tra aree ed edifici di confessioni diverse, di spazi per parcheggi, di impianti di videosorveglianza collegati con uffici di polizia, di adeguati servizi igienici e accessibilità per i disabili, nonché la “congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo”.

Il ricorso del Governo era basato sia su motivi sostanziali, ossia la lesione del sistema di tutela della libertà e dell'eguaglianza religiosa desumibile dagli artt. 3, 8 e 19 Cost., sia su argomenti desumibili dall'art. 117 Cost. (ad esempio l'essere la materia ordine pubblico e sicurezza di competenza statale così come i rapporti con le confessioni religiose), sia su più sfumati principî europei e internazionali in materia di libertà di pensiero, coscienza e religione.

La difesa della Regione, viceversa, cercava di argomentare sulla ragionevolezza dei "filtri" predisposti e sulla sostanziale continuità con la legislazione precedente che mai era stata contestata.

La Corte costituzionale, come detto, ha emanato una articolata sentenza distinguendo tra disposizioni impugnate e profili di ricorso, e, prima di entrare nel merito, ha richiamato i precedenti in materia in una premessa generale riassumibile nei seguenti punti: 1) il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione ed è pertanto riconosciuto a tutti e a tutte le confessioni a prescindere dalla stipulazione di una intesa, 2) il legislatore non può operare discriminazioni tra confessione in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato ex art. 8, comma 3, 3) l'apertura di luoghi di culto ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., 4) la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa (anche se ciò non vuol dire che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili).

Sotto la scure della dichiarazione di incostituzionalità è caduto in primo luogo l'art. 70 commi 2-*bis* – limitatamente alle parole "che presentano i seguenti requisiti e alle lett. a) e b) – e 2-*quater*, sulla base degli artt. 3, 8, 19 e 117, comma 2, lett. c): seppure nella materia "governo del territorio" la Regione abbia competenza concorrente e possa legittimamente operare per assicurare uno sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitativi, 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 per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa*".

In secondo luogo a essere dichiarato incostituzionale è stato l'art. 72, commi 4 e 7 lett. e), per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h), dal momento 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 attribuzioni.

La Corte ha poi emanato due decisioni interpretative di rigetto dichiarando la questione non fondata “nei sensi di cui in motivazione”: la convenzione prevista dall’art. 70, comma 2-ter, con possibilità di revoca, non è infatti incostituzionale a patto che nello svolgimento dell’azione amministrativa essa rimanga ispirata alla finalità di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati e la revoca sia prevista come rimedio estremo da attuarsi in assenza di alternative meno severe e meno pregiudizievoli per la libertà di culto (rinviando poi al contenzioso amministrativo nei casi di cattiva ponderazione nell’uso di questo potere); così come non è incostituzionale il riferimento alla “congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo” di cui all’art. 72, comma 7, lett. g), se letto, assieme alla restante parte della disposizione, come una norma che esige che “nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale” (rinviando anche qui eventualmente al sindacato sul cattivo uso della discrezionalità dinanzi al giudice amministrativo).

Infine ha dichiarato inammissibile il ricorso nella parte in cui si basava sui principi europei e sovranazionali (dal momento che non risultava chiaro quali contenuti della normativa regionale contrastassero e in che maniera con tali disposizioni richiamate, e che comunque le disposizioni comunitarie possono essere usate come parametro solamente in caso di ambiti di azione statale che ricadono sotto il diritto UE), inammissibile la questione riguardante il periodo dell’art. 72, comma 4, che fa riferimento alla possibilità di referendum, in quanto si tratterebbe di una norma meramente ricognitiva, e manifestamente inammissibile quella riguardante l’art. 72, comma 5, per mancanza di sufficiente motivazione.

La Corte ha dunque in gran parte confermato la sua precedente giurisprudenza, ma nella decisione sembrano emergere taluni distinguo rispetto al passato: innanzitutto emerge un’attenzione al tema dei limiti della libertà religiosa – probabilmente tributaria del clima terroristico che stiamo vivendo – che può destare qualche preoccupazione; ad esempio nel dichiarare incostituzionali tutte le disposizioni della legge regionale relative alla sicurezza e all’ordine pubblico non si esclude che tali interventi possano essere

legittimi se presi dallo Stato che ha competenza esclusiva in materia, anzi tra gli interessi costituzionali che possono essere invocati per modulare (in stretta proporzionalità) la libertà religiosa vengono invocati proprio ordine pubblico e sicurezza – nozioni alquanto vaghe e potenzialmente pericolose quando si parla di libertà –; è poi presente un temperamento, che potrebbe anche essere ragionevole, delle esigenze egualitarie laddove si fa notare che le risorse sono finite e che quindi la quantificazione nell'attribuzione delle stesse (siano essi contributi o porzioni di suolo) può legittimamente dipendere da questioni di carattere quantitativo, e anche in questo caso qualche motivo di perplessità resta perché non si dovrebbe mai dimenticare che l'art. 3, comma 2, Cost., esige comunque che gli individui e le minoranze svantaggiate possano vedersi tributati trattamenti di favore per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, e la condizione delle minoranze religiose in relazione all'edilizia di culto sembra proprio concretare una di quelle situazioni di svantaggio da rimuovere (e che invece la legislazione correttamente dichiarata incostituzionale tendeva ad accentuare). Infine si nota una certa tendenza a rinviare alle scelte amministrative e alla giurisdizione amministrativa – con l'utilizzo dell'interpretativa di rigetto – la concretizzazione di disposizioni che possono comunque essere foriere di discriminazioni confidando in sviluppi corretti e positivi in quelle sedi.

Come anche nella di poco precedente sentenza n. 52 del 2016 la Corte sembra muovere da preoccupazioni “da Ministero dell'Interno”, cercando di non emanare decisioni che possano compromettere eccessivamente le possibilità di azione dei pubblici poteri in questa delicata fase che stiamo vivendo. Preoccupazioni anche comprensibili, ma forse fuori bersaglio (considerando che il terrorismo di matrice islamista sembra crescere del tutto fuori dalle moschee e dai circuiti confessionali), che destano parecchie preoccupazioni sulla tenuta del sistema di tutela costituzionale della libertà religiosa che sembra di nuovo inclinare verso una visione da “culti ammessi” (e pure “preferiti”) che sembravamo esserci lasciati alle spalle.

\*\* Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Firenze.