

**Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio
(brevi osservazioni a margine della sentenza
della Corte costituzionale n. 63/2016)***

di Giuseppe Monaco **
(2 luglio 2016)

La sentenza 24 marzo 2016 n. 63 in esame pone fine ad un giudizio in via principale su ricorso del Governo, avente ad oggetto la legge lombarda sulla pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi e segue a breve distanza di tempo un'altra importante pronuncia della Consulta, la n. 52 del 2016, relativa ai rapporti tra Stato e confessioni religiose e in particolare all'avvio delle trattative di cui all'art. 8, comma 3, Cost., finalizzate alla stipula di un'intesa.

Anche la sentenza n. 63 del 2016, come quella immediatamente precedente, interessa le confessioni religiose prive di un'intesa con lo Stato e consente di svolgere qualche riflessione sulla portata del principio di uguaglianza tra le confessioni stesse.

La questione riguarda alcune disposizioni della l.r. della Lombardia 12/2005 sul governo del territorio, a seguito delle modifiche apportate dalla l.r. 3 febbraio 2015, n. 2, concernenti la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature per servizi religiosi. Per effetto della modifica legislativa, infatti, è stata inserita una differenziazione tra confessioni religiose che hanno già raggiunto un'intesa con lo Stato, approvata con legge, e confessioni sprovviste di intesa. Per queste ultime vengono individuati alcuni requisiti necessari per l'applicazione delle norme concernenti la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi e in particolare si richiede la presenza diffusa e organizzata a livello territoriale, nonché il carattere religioso espresso dallo statuto insieme al rispetto dei principi della Costituzione. La principale contestazione mossa dal Governo concerne proprio l'asserita irragionevole discriminazione tra soggetti portatori di interessi identici, con conseguente limitazione della libertà di religione e in particolare della libertà di professare la propria fede e di esercitarne il culto.

La l.r. 2/2015 ha introdotto ulteriori novità impugnate dal Governo: in primo luogo l'istituzione, con delibera di Giunta regionale, di una "consulta regionale" destinata a rilasciare un parere circa l'esistenza dei requisiti per l'applicazione delle norme concernenti la realizzazione di edifici di culto; in tal caso la

* Scritto sottoposto a *referee*.

previsione è stata ritenuta dal governo lesiva delle attribuzioni statali. Inoltre, sempre per effetto delle modifiche legislative, l'applicazione delle disposizioni sugli edifici di culto richiede la stipula di una convenzione a fini urbanistici con il Comune interessato, il quale potrebbe disporre unilateralmente la risoluzione o la revoca della convenzione stessa, qualora fossero accertate attività non previste nella convenzione. Questa disposizione viene censurata ancora una volta per contrasto con l'art. 19 Cost., in quanto un ente confessionale potrebbe svolgere attività non rientranti propriamente nell'esercizio del culto, come quelle di tipo culturale o sportivo. Altri rilievi, poi, riguardano aspetti più di dettaglio, come ad esempio l'installazione di impianti di videosorveglianza all'esterno degli edifici di culto, che, attenendo alla materia "ordine pubblico e sicurezza", sarebbe di competenza statale.

La Corte, innanzi tutto, accoglie la censura principale portata alla legge lombarda, muovendo dalla considerazione che l'apertura di luoghi di culto rientra a pieno titolo nella tutela sancita dall'art. 19 Cost. a favore del diritto di professare, in forma individuale o associata, la propria fede e di farne propaganda, ma anche di esercitare il culto privatamente o in pubblico. La realizzazione di luoghi di culto costituisce, in particolare, condizione necessaria per il pubblico esercizio del culto stesso e non può quindi essere subordinata alla previa stipula di accordi o intese con lo Stato italiano, ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost. In realtà la Corte dichiara l'incostituzionalità delle norme impugnate (art. 70, commi 2, 2-bis, lettere a) e b), e 2-*quater*, l.r. 12/2005, come modificati dalla l.r. 2/2015), per avere la Regione esorbitato dalle proprie competenze. Pur trattandosi di normativa rientrante nel "governo del territorio", in quanto diretta a disciplinare la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, la Regione sarebbe andata oltre le proprie competenze, avendo imposto, "in un ambito in cui sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza", requisiti differenziati e più stringenti per le sole confessioni prive di intesa.

Allo stesso modo viene dichiarata l'illegittimità di quelle disposizioni (art. 72, commi 4 e 7, lett. e), l.r. 12/2005), che prescrivono, da un lato, l'acquisizione di pareri di organizzazioni, comitati, questura, prefettura per la valutazione di profili di sicurezza pubblica nella formazione del piano delle attrezzature religiose e, dall'altro lato, la realizzazione di impianti di videosorveglianza esterni agli edifici collegati con le forze dell'ordine. Entrambe le disposizioni perseguono interessi relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, tutti interessi affidati dalla Costituzione (art. 117, comma 2, lett. h) in via esclusiva

allo Stato. In tale circostanza, dunque, appare evidente come le previsioni regionali abbiano oltrepassato i limiti delle competenze attribuite alle Regioni.¹

Indubbiamente se una Regione può disciplinare, nel rispetto dei principi fondamentali individuati a livello statale, il “governo del territorio” e normare pertanto i procedimenti di pianificazione urbanistica, individuando la dotazione complessiva di standard anche con riferimento alle attrezzature religiose, è pure vero che, secondo un orientamento consolidato, per identificare la materia occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabiliti nella disposizione censurata, tenendo conto della sua *ratio*, “così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato”². Nel caso di specie è evidente lo stretto legame che intercorre tra la disponibilità di luoghi destinati al culto e l'esercizio della libertà religiosa. La Regione non può quindi introdurre differenziazioni tra confessioni religiose - a seconda che vi sia stata o meno la stipula di un'intesa - che vanno a incidere sull'effettivo esercizio della libertà di religione. Peraltro l'art. 117, comma 2, lett. c) Cost. attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose e la norma costituzionale non si riferisce solo alle fonti di derivazione bilaterale, quali le leggi di approvazione delle intese, ma anche alle fonti unilaterali che in generale vanno a regolare i rapporti con le confessioni religiose.

Se dunque una legge regionale non può comportare una limitazione della libertà di culto per determinate confessioni, non è detto, però, che differenziazioni tra confessioni come quelle previste dalla legge lombarda possano essere introdotte nell'ordinamento da leggi statali. Il discorso supera quindi l'art. 117 Cost. e la distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e si allarga piuttosto ai rapporti tra artt. 3, 8, 19 e 20 Cost. e in particolare all'interpretazione del primo comma dell'art. 8 Cost., laddove sancisce che “tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alle legge”, in relazione alle previsioni dei commi successivi e a quel sistema di intese che sembra piuttosto costituire il fondamento per una diversificazione del trattamento giuridico delle confessioni stesse.

¹ Sotto questo profilo si è evidenziata la preoccupazione che la libertà religiosa possa essere limitata per motivi di sicurezza e ordine pubblico, qualora gli interventi siano previsti da leggi statali e si è detto che la Corte sembra mossa da preoccupazioni “da Ministero dell'Interno”. Così M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, in *Quad. cost.*, 2016, 369.

²Cfr. la sent. 9 luglio 2015, n. 140.

Intanto si può ricordare che già in passato la Corte aveva avuto modo di evidenziare il legame che intercorre tra la realizzazione di servizi religiosi e l'art. 19 Cost., quando aveva annullato la legge della Regione Abruzzo nella parte in cui riservava l'erogazione di contributi pubblici da destinare ad attrezzature di interesse comune di tipo religioso soltanto alle confessioni che avessero regolato i rapporti con lo Stato sulla base di intese. In quella circostanza la Corte aveva chiarito che, se può essere ammessa una diversità di trattamento tra confessioni religiose in relazione alla differente presenza nel territorio, viceversa non può accettarsi che la stipula dell'intesa di cui all'art. 8 Cost. giustifichi una "discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini"³. E, a distanza di pochi anni, la Corte conferma il principio enunciato quando viene chiamata a sindacare analoga norma contenuta in una legge della Regione Lombardia⁴. La Consulta ribadisce che non si può condizionare l'erogazione di contributi pubblici alla stipula di un'intesa con lo Stato, perché in contrasto col divieto di discriminazione sancito in via generale dall'art. 3 Cost.⁵ e riaffermato nello specifico proprio dall'art. 8, comma 1, Cost. Del resto, aggiunge la Corte, se così non fosse, verrebbe violata anche l'uguaglianza dei singoli nell'effettivo godimento della libertà di culto⁶.

Nelle pronunce richiamate si discute, nell'ambito di giudizi in via d'azione o in via incidentale, di leggi regionali, ma le argomentazioni della Corte, come si evince chiaramente dalle due sentenze sui contributi pubblici del 1993 e del

³ Così Corte cost. 27 aprile 1993, n. 195.

⁴ Cfr. la sentenza 8 luglio 2002, n. 346.

⁵ Il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. è principio generale che condiziona l'intero ordinamento e non si applica soltanto alle persone fisiche, ma anche a soggetti diversi da quelle. In tal senso si veda già la sentenza 23 marzo 1966, n. 25, in cui la Corte ebbe ad affermare che una disparità di trattamento tra associazioni avrebbe avuto riflessi anche sulla sfera giuridica degli iscritti e pertanto si sarebbe risolta, sia pure in via mediata, in una violazione dell'eguaglianza del cittadino. Con riferimento alle confessioni religiose, peraltro, vi è chi ritiene applicabile l'art. 8, co. 1, Cost., quale norma speciale rispetto all'art. 3 Cost., con la precisazione che nell'art. 8 il principio di eguaglianza viene coniugato in termini di "eguale libertà". Cfr. in tal senso F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Comm. Cost.* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1975, 396.

⁶ Come sostiene la Corte, "l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario" dell'uguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto.

2002 - in cui non vi è alcun riferimento all'art. 117 e alla distribuzione di competenze legislative tra Stato e Regioni - si possono estendere anche a leggi statali, proprio perché i veri parametri sono rappresentati dall'art. 8 e dall'art. 19 Cost.⁷ E infatti, come ricordato in premessa dalla stessa Corte nella sentenza n. 63/2016 qui in esame, è l'intero ordinamento repubblicano ad essere connotato dal principio di laicità⁸, da intendere come tutela del pluralismo religioso, con conseguente equidistanza e imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose, e non come indifferenza di fronte al fenomeno religioso, perché "compito della Repubblica è garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione".

Ciò non vuol dire che non si possa mai ammettere un trattamento differenziato tra le diverse confessioni religiose, a condizione però che non sia in gioco l'esercizio delle libertà garantite dalla Costituzione⁹ e tenendo altresì presente che il principio dell'uguale libertà davanti alla legge di cui all'art. 8, co. 1, Cost., vale per tutte le confessioni religiose, a prescindere dal fatto che abbiano raggiunto un'intesa con lo Stato¹⁰. Così, in virtù della diversa entità

7 Come parametro si è proposto altresì l'utilizzo, in combinato disposto con l'art. 3, dell'art. 20 Cost., inteso in generale come divieto di discriminazione non solo tra gruppi religiosi e gruppi non religiosi, ma anche tra associazioni e istituzioni tutte di carattere ecclesiastico e con fine di religione o di culto. L'art. 20 Cost. avrebbe il vantaggio di riferirsi ad ogni momento della vita dei gruppi religiosi nell'ordinamento e non di garantire l'uguaglianza soltanto sotto il profilo della libertà, come farebbe invece l'art. 8, comma 1, Cost. Così G. GUZZETTA, *Non è l' "eguale libertà" a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2624 ss., secondo il quale l'art. 8, comma 1, quando parla di eguale libertà, non può essere utilizzato anche per quelle situazioni in cui vi è la pretesa a ricevere una prestazione dai pubblici poteri. Diversamente G. CASUSCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Dig. Disc. Pubbl. IV ed.*, XV, Torino, 1999, 435 ss., secondo cui l'uguaglianza di tutte le confessioni non può essere circoscritta al campo dei diritti "classici" di libertà, dovendosi viceversa applicare anche rispetto ai diritti a prestazione.

8 Sul modo in cui viene inteso il principio di laicità si veda, tra le tante, in particolare la sent. 12 aprile 1989, n. 203.

9 Cfr. S. FERRARI, *Libertà religiosa individuale ed uguaglianza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1997, 3093. Cfr. anche V. PARLATO, *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Torino, 1996, 38; P.A. D'AVACK, *Libertà religiosa: a) Diritto ecclesiastico*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1974, 600 ss., il quale ricava piuttosto dalle norme costituzionali un principio di disuguaglianza relativamente al fenomeno religioso collettivo, principio che non potrà comunque incidere sul patrimonio giuridico dei singoli.

10 Cfr. in tal senso G. CIOPPI, *Tra uguaglianza e libertà. Contributo ad una disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Napoli, 1999, 57 ss.

della presenza nel territorio e quindi degli effettivi bisogni della comunità, si può consentire un contributo pubblico proporzionato a tale presenza, mentre il dato quantitativo non potrebbe viceversa giustificare una tutela penale differenziata, imponendosi in questo campo una pari protezione della coscienza di ciascun fedele, quale che sia la confessione di appartenenza.¹¹ Non sempre poi è così agevole comprendere quando disposizioni riguardanti aspetti di carattere istituzionale o organizzativo delle confessioni incidano in realtà anche su ambiti di libertà e per tale ragione si afferma che lo Stato dovrebbe comunque evitare, nei limiti del possibile, disparità di trattamento, assicurando a tutti i culti gli strumenti tali da garantire l'effettività dei diritti di libertà¹² e garantendo che la parità di *chances* tra tutte le confessioni “costituisca la regola e il limite dell'interventismo statale nella materia”¹³. Esigenza, quest'ultima, che appare rafforzata nel momento in cui si esclude che le confessioni religiose possano vantare un vero e proprio diritto ad avviare trattative con lo Stato per la stipulazione di un'intesa.

In un certo senso si può dire che con la sentenza n. 63/2016 la Corte coglie l'occasione anche per limitare alcune possibili conseguenze della pronuncia n. 52/2016, di poco precedente, con cui aveva risolto un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nella specie tra Governo e Corte di cassazione. La questione centrale consisteva nella possibilità di far valere in sede giurisdizionale la pretesa di una confessione religiosa di negoziare un'intesa con lo Stato. In sostanza, secondo la Corte di cassazione (e prima ancora secondo il Consiglio di Stato, la cui pronuncia era stata impugnata innanzi alla Suprema Corte per motivi di giurisdizione) la possibilità di un culto di stipulare intese con lo Stato, in

11 Sulla tutela penale del sentimento religioso, che deve essere guidata dal principio di uguaglianza di fronte alla legge senza discriminazioni di religione (art. 3) e dal principio di uguale libertà di tutti i culti (art. 8, comma 1), a sua volta collegato al principio di laicità dello Stato, si possono vedere le sentenze n. 440 del 18 ottobre 1995, n. 508 del 20 novembre 2000, n. 168 del 29 aprile 2005.

12 Cfr. in tal senso C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, in *Enc. Dir., Agg.*, II, Milano, 1998, 924 ss., il quale evidenzia come un sostegno finanziario generalizzato a vantaggio di un culto potrebbe favorire la sua attività di proselitismo, indebolendo al contempo quella di un altro culto; così come la tutela penale privilegiata di una confessione intaccherebbe la libertà dei cittadini, trattati diversamente per eguali comportamenti. Differenziazioni possono piuttosto ammettersi con riferimento a situazioni che interessano solo alcune confessioni e non altre, come ad esempio la disciplina relativa a soggetti ecclesiastici presenti solo in alcune confessioni o il riconoscimento di festività religiose. Sul tema si veda anche L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Dir. Eccl.*, 2004, 488 ss.

13 Così G. CASUSCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, cit., 436.

quanto manifestazione del principio di uguaglianza tra confessioni religiose, non poteva essere rimessa all'assoluta discrezionalità del potere esecutivo e pertanto la scelta relativa all'avvio delle trattative era da considerare sindacabile in sede giurisdizionale. Viceversa, per il Governo l'intesa costituirebbe il presupposto per l'avvio del procedimento legislativo finalizzato a regolare i rapporti tra lo Stato e la confessione religiosa e sarebbe pertanto, alla pari delle successive fasi dell'iter legislativo, un atto politico, in quanto tale insindacabile in sede giudiziaria.

La Corte costituzionale ha fatto propria questa seconda tesi¹⁴, precisando che altrimenti verrebbe compromesso il metodo della bilateralità, ricavabile dal terzo comma dell'art. 8 Cost., che non è, in questa prospettiva, disposizione strumentale al conseguimento dell'eguale libertà di cui al comma 1 del medesimo art. 8 Cost.¹⁵. Inoltre, secondo la Corte, non può affermarsi una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative, senza conseguentemente affermare altresì l'esistenza di un "diritto" alla stipulazione dell'intesa, quale atto conclusivo delle trattative condotte con il Governo. Occorre piuttosto riconoscere a quest'ultimo un'ampia discrezionalità politica per valutare al meglio rapporti politici interni ed internazionali che possono indurre il Governo stesso a ritenere inopportuno l'avvio delle trattative con una determinata associazione. Di questa decisione il Governo potrà dunque essere chiamato a rispondere politicamente innanzi al Parlamento, ma non in sede giudiziaria¹⁶. A conclusione di questo iter argomentativo, la Corte si preoccupa di precisare che la decisione con cui il Governo nega l'avvio delle trattative, qualora sia dettata dal mancato riconoscimento della qualifica di "confessione religiosa" in capo all'associazione richiedente, non può comunque produrre effetti al di fuori del procedimento di stipulazione dell'intesa.

Da un lato, quindi, la Corte riconosce che il Governo non può essere obbligato ad avviare le trattative per raggiungere un'intesa con una confessione religiosa, sul presupposto, come detto, che l'intesa non sia strumento destinato a realizzare il principio del pluralismo religioso e dell'eguaglianza tra i diversi culti; dall'altro, si preoccupa di ridurre i possibili effetti negativi per le confessioni

14 Già nella sentenza n. 346/2002 cit., la Corte aveva sostenuto che le intese sono rimesse non solo all'iniziativa delle confessioni religiose, ma anche al consenso prima del Governo, non obbligato a negoziare e stipulare l'intesa, e poi del Parlamento.

15 Si veda però A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, n. 6/2016, secondo cui, dal dibattito svoltosi in Assemblea Costituente, si ricava piuttosto l'idea di una "strumentalità" tra il comma 3 dell'art. 8 e i primi due commi del medesimo articolo.

escluse dalla stipulazione dell'intesa. Con la sentenza n. 63/2016 la Corte pone, dunque, dei paletti alle differenziazioni tra confessioni religiose che possono essere introdotte dal legislatore e lo fa ancora una volta partendo dalla libertà dei singoli di cui all'art. 19 Cost., nel caso di specie intaccata dalle previste limitazioni alla realizzazione di edifici di culto, alla luce del divieto di discriminazione di cui agli artt. 3 e 8, comma 1, Cost.

In assenza di un diritto all'avvio delle trattative e alla stipula delle intese, la garanzia del pluralismo religioso e delle confessioni di minoranza passa attraverso un'attuazione rigorosa del principio di uguaglianza, e quindi attraverso l'esclusione di privilegi o comunque di norme di favore che non trovino ragionevole giustificazione in qualche peculiarità della singola confessione. La tendenza all'apertura verso tutte le confessioni religiose si concretizza anche mediante il raggiungimento di condizioni omogenee per la realizzazione e la gestione di edifici e luoghi di culto e forse l'obiettivo potrà essere conseguito più facilmente con l'approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa, di cui si discute ormai da anni.¹⁷

** Ricercatore di Diritto costituzionale, Università cattolica di Milano

16 Posizione condivisa da parte della dottrina: cfr. S. LEONE, *Negoziare un'intesa non è pretesa giustiziabile*, *Quad. cost.*, 2016, 362 ss.; A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in *federalismi.it*, n. 7/2016. In passato, nel senso che l'avvio delle trattative rientra nel potere discrezionale del Governo, il cui mancato esercizio è sanzionabile solo politicamente dal Parlamento, cfr. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, in *Enc. Dir. Agg.*, IV, Milano, 2000, 377 ss. In senso contrario cfr. A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili*, in *federalismi.it*, n. 7/2016; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, *ivi*. In precedenza cfr. F. CORVAJA, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quad. cost.*, 2002, 227 ss.; L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese*, *cit.*, 490 ss. e, per una diversa prospettiva, A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giur. Cost.*, 1996, 3920 ss.

17 Cfr. C. CARDIA, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *Jus*, 2008, 152 ss., che mette in luce le difficoltà di giungere ad una situazione di reale omogeneità, anche per la diffusione di nuove confessioni religiose, lontane dalla nostra tradizione e con problematiche finora sconosciute. Sull'opportunità di approvare una legge "organica", che preceda le stesse intese, cfr. 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.