



Giuseppe Casuscelli

(già ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano,
Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio *

SOMMARIO: 1. Alla Corte! – 2. L'orientamento di politica ecclesiastica della Regione Lombardia nella più recente legislazione - 3. Un caso di abuso dell'autonomia regionale – 4. Le disposizioni della legge n. 20 del 1992 in materia di edifici di culto e il vaglio della Corte costituzionale - 5. Il fattore religioso nello Statuto regionale lombardo del 2008 - 6. Le molteplici violazioni della Carta costituzionale- 7. La necessità di sospendere la legge regionale.

1 – Alla Corte!

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 12 marzo 2015, ha deliberato l'impugnativa della nuova legge della Regione Lombardia n. 2 del 2015 sull'edilizia di culto¹

"in quanto alcune disposizioni, al fine di regolamentare la realizzazione di luoghi di culto e di attrezzature religiose nel territorio regionale, impongono agli enti rappresentanti di organizzazioni religiose una serie di stringenti obblighi e requisiti che incidono sull'esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa, in violazione degli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione, nonché dell'art. 117, lett. c), Cost., per invasione nella competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose. Tali disposizioni regionali violano inoltre l'art. 117, primo e secondo comma, lett. a), Cost., per contrasto con i principi contenuti in trattati europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto, nonché, prevedendo il coinvolgimento di organi statali preposti alla sicurezza pubblica, l'art. 117, comma 2, lett. h) Cost.,

Contributo non sottoposto a valutazione.

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



che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza e l'art. 118, comma 3, Cost., che affida alla sola legge statale il potere di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nella materia della sicurezza pubblica"².

L'invio alla Corte costituzionale era atteso e doveroso: chiunque abbia a cuore le sorti della democrazia repubblicana, quale che ne sia l'orientamento politico, non può che rallegrarsi di questa decisione del Governo espressiva di un indirizzo politico attento alla legalità costituzionale. È cambiato il vento, finalmente: la novella del legislatore regionale, infatti, è volta ad apportare modifiche alla legge regionale n. 12 del 2005 che presentava anch'essa numerosi e manifesti profili di illegittimità costituzionale, ma il governo del tempo non ne aveva deliberato l'impugnativa³.

La novella legislativa è molto articolata, e ogni sintesi può tralasciare od oscurare disposizioni e frammenti di disposizione che concorrono alla trama delle singole illegittimità come pure di quella complessiva. E tuttavia giova all'esame uno sguardo d'insieme che può così riassumersi:

a) quanto all'efficacia nel tempo, le nuove disposizioni non si applicano per gli edifici di culto esistenti alla data di entrata in vigore della novella;

b) quanto ai destinatari, esse si applicano alla Chiesa cattolica e alle "altre confessioni con le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione", nonché alle altre confessioni che presentino i requisiti di una "presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune" interessato e i cui "statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione". La sussistenza di questi requisiti dovrà essere oggetto di un parere preventivo e obbligatorio di un'istituenda Consulta regionale di cui la Giunta stabilirà composizione e modalità di funzionamento;

c) quanto alle modalità operative preliminari, gli enti di tutte le confessioni, fatta salva la Chiesa cattolica, dovranno stipulare con il

² Il testo della delibera si può leggere nel sito ufficiale del governo (http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/testo_int.asp?d=78053).

³ Rinvio a **N. MARCHEI**, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 12/2014, e all'ampia bibliografia ivi richiamata.



comune interessato una convenzione urbanistica, risolvibile o revocabile in caso di svolgimento di attività in essa non previste;

d) quanto al momento procedurale dell'aspetto urbanistico, un "Piano per le attrezzature religiose" (PAR) dovrà essere predisposto entro diciotto mesi, quale "atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose", per individuare specificamente "le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse", estrapolate così dal complesso delle opere di urbanizzazione secondaria. Il PAR dovrà essere sottoposto a valutazione ambientale (ai sensi dell'art. 4 legge n. 12 del 2005), che potrà avere luogo solo dopo che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, ne avrà approvato gli indirizzi generali all'uopo applicabili, in considerazione della natura, della forma e del contenuto che lo caratterizzano. Il PAR è sottoposto poi alla medesima procedura di approvazione dei piani che compongono il piano di governo del territorio, e fino alla sua approvazione non potranno essere costruite opere destinate a servizi religiosi;

e) quanto al profilo contenutistico dell'aspetto urbanistico, il PAR deve prevedere "tra l'altro: a) la presenza di strade di collegamento adeguatamente dimensionate o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti; b) la presenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento con onere a carico dei richiedenti; c) distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose. Le distanze minime sono definite con deliberazione della Giunta regionale; d) uno spazio da destinare a parcheggio pubblico in misura non inferiore al 200 per cento della superficie lorda di pavimento dell'edificio da destinare a luogo di culto. Il piano dei servizi può prevedere in aggiunta un minimo di posteggi determinati su coefficienti di superficie convenzionali; e) la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine; f) la realizzazione di adeguati servizi igienici, nonché l'accessibilità alle strutture anche da parte di disabili; g) la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR";

f) quanto al profilo della tutela della sicurezza pubblica, nel corso del procedimento per l'adozione del PAR "vengono [vale a dire,



devono essere] “acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell’ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura”;

g) quanto agli strumenti di partecipazione democratica, i comuni hanno la facoltà di “indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell’ordinamento statale”⁴.

Il lettore non potrà fare a meno di considerare che la macchinosità delle procedure, l’aggravio degli oneri di ogni natura, l’indeterminatezza dei tempi entro cui realizzare tutti gli strumenti necessari, la vaghezza dei requisiti richiesti, costituiranno un serio impedimento alla costruzione di un edificio di culto se e quando il sistema sarà (se mai lo sarà) “a regime”. Nessuna confessione per il futuro potrà più essere certa di potere disporre di un’apposita area e di potere edificare un luogo di culto. La discrezionalità delle amministrazioni locali e dei pubblici poteri coinvolti, sommata ai risentimenti popolari, più o meno spontanei, potrebbero costituire un ostacolo insormontabile per ogni minoranza religiosa. In Lombardia, dunque, l’apertura di un edificio di culto «esce dall’ordinario piano dei servizi per divenire oggetto di un “atto separato”, meramente eventuale, sottoposto a specifica valutazione ambientale; al possibile giudizio referendario e alla valutazione di una fantomatica “consulta regionale”»⁵. Una “separazione” del genere desta allarme per i pericoli che ne potrebbero derivare alla pace sociale e alla pace religiosa.

2 – L’orientamento di politica ecclesiastica della Regione Lombardia nella più recente legislazione

I due articoli della legge n. 2 del 2015 della regione Lombardia sono bastati a confermare che l’orientamento della maggioranza di governo nel Consiglio regionale si caratterizza (al pari della prassi amministrativa che da questo è ispirata)⁶ per una crescente avversione

⁴ L’acquisizione dei pareri di cui alla lettera f) e il referendum di cui alla lettera g) costituiscono un esempio dei “percorsi *extra ordinem*, nelle finalità, nei contenuti, nelle procedure, che si collocano in un territorio *praeter constitutionem* e, talora, *contra constitutionem*” di cui scrivevo in *La libertà religiosa alla prova dell’Islām: la peste dell’intolleranza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2008, p. 5.

⁵ Cfr. A. FERRARI, *La nuova legge lombarda sui luoghi di culto: una risposta sbagliata al pluralismo culturale e religioso* (<http://www.conoscereilmeticciano.it/la-nuova-legge-lombarda-sui-luoghi-di-culto-una-risposta-sbagliata-al-pluralismo-culturale-e-religioso/>), p. 1.

⁶ Rinvio a quanto osservavo in “A chiare lettere” - *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009.



ad assumere iniziative garantiste, e men che meno promozionali, della libertà religiosa delle minoranze, del pluralismo confessionale e della laicità delle istituzioni⁷, sebbene essi appartengano al nucleo di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale non intaccabili da alcuna forma di autonomia⁸. La legge sulla *“Esposizione del crocifisso negli immobili regionali”*⁹ aveva già dato corpo a quell’orientamento, ma l’impatto pratico di una disciplina dal valore essenzialmente simbolico era davvero modesto (l’impegno di spesa previsto dall’art. 3 ammontava a duemilacinquecento euro!); allo stesso tempo, l’intento di riconoscere per questa via “i valori storico-culturali e sociali delle sue radici giudaico-cristiane” (art. 2) appariva del tutto velleitario. Questa nuova prova, invece, è destinata ad avere un forte e concreto impatto pratico e a perseguire, per numerosi profili, intenti sovversivi della legalità costituzionale e del carattere laico della Repubblica.

I due articoli della novella legislativa, infatti, sono intesi all’apparenza a dettare i *“principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”*¹⁰, e indossano la veste di modifiche tecniche della previgente disciplina urbanistica¹¹, di esclusiva competenza regionale. In realtà, rendono concreto un indirizzo politico abnorme nelle materie dei rapporti con le confessioni religiose e della tutela dei diritti fondamentali, violando principi e norme della Costituzione, ambedue riservate alla legislazione esclusiva allo Stato. Le norme attinenti all’edilizia di culto incidono certo su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella dell’urbanistica) ma vanno comunque ascritte, con prevalenza, a quella della libertà di religione

⁷ Alle stesse forze politiche era riconducibile, sul piano nazionale, la proposta di legge n. 1246 della XVI legislatura, di iniziativa dei deputati Gibelli e Cota, presentata il 4 giugno 2008, intitolata *“Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all’esercizio dei culti ammessi”*: sul punto rinvio alle osservazioni di N. MARCHEI, *Gli edifici dei “culti ammessi”: una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010/1, p. 107 ss.

⁸ “Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l’adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)”: così Corte cost., sentenza n. 219 del 2013.

⁹ Legge regionale 21 novembre 2011, n. 18

¹⁰ Così recita la rubrica della legge n. 2 del 2015 della regione Lombardia.

¹¹ Il Presidente della Commissione Territorio aveva cura di osservare che “trattandosi di provvedimento di natura urbanistica, non saranno convocati in audizione né il Prefetto, né il Questore, né l’assessore ai servizi sociali del Comune di Milano” (il passo può leggersi nel comunicato del Gruppo Lega Nord – Regione Lombardia dell’8 gennaio in <https://www.facebook.com/GrippoLegaLombardaLegaNord/posts/t66046350144545>).



degli individui e del suo libero esercizio in pubblico e in forma associata, e a quella dell'autonomia istituzionale e organizzatoria delle confessioni, tutte uguali davanti alla legge nel godimento dei diritti di libertà. L'una e l'altra materia sono espressive di valori primari che non possono essere sacrificati ad altri interessi, sebbene assistiti da tutela costituzionale, e che in sede di bilanciamento non possono subire alcun sacrificio nel loro nucleo essenziale¹². Gli avvisi degli uffici legislativi regionali al riguardo non erano mancati, ma sono rimasti inascoltati per la protervia della maggioranza di "approvare in tempi rapidi un provvedimento di cui c'è sicuramente grande urgenza e necessità"¹³.

La legge - denominata "anti-moschee", nel linguaggio giornalistico, ma in modo riduttivo poiché in realtà essa dispone per il futuro a danno di tutte le confessioni, quale che ne sia lo *status* giuridico e il rilievo sociologico¹⁴ - riflette una concezione ancora più arretrata di quella che (nel 1929) denominava gli "altri" culti "ammessi", e persino di quella che (nel 1848) li denominava "tollerati". Se la tutela dell'ordine pubblico e del buon costume era stato il pretesto di quel lontano passato, quello attuale è la tutela della sicurezza: un pretesto che serve a derubricare i problemi della multi religiosità, della multi etnicità, della multi culturalità a problemi di polizia e a risolverli con metodi e mezzi adeguati a questa fallace prospettiva¹⁵, offrendo una soluzione che,

¹² Così ha definito i valori primari (con riguardo ai valori dell'ambiente e della salute) la sentenza Corte cost. n. 85 del 2013.

¹³ L'affermazione del Presidente della Commissione Territorio si legge nel comunicato sopra citato.

¹⁴ La Conferenza Evangelica Nazionale denuncia che la legge "Di fatto blocca la costruzione di nuovi edifici religiosi e le eventuali variazioni della destinazione d'uso d'immobili da qualsiasi uso a quello di locale di culto. Ciò vuol dire, tra l'altro, che almeno il 90% dei locali di culto acattolici della Lombardia saranno soggetti a potenziali interventi dei comuni e questo porterà a un'altra ondata di chiusure di locali di culto (si rammenta che già con le leggi 12 del 2005 e 2006 ai soli cristiani evangelici sono stati sigillati 25 locali!)" (in <http://www.coen-italia.com/>).

¹⁵ Il Consiglio Regionale lombardo - ad avviso di **A. TIRA**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, in OLIR (http://www.olir.it/newsletter/archivio/2015_02_27.html), pp. 1-2 - »ha voluto dare ai cittadini un segnale dell'attenzione rivolta ai problemi di assorbimento delle comunità mussulmane nel tessuto sociale lombardo, dove le difficoltà di integrazione sono oggi acute da diversi fattori, non ultima la persistente crisi economica che amplifica una conflittualità sociale altrimenti latente nei momenti di maggiore tranquillità. Nella percezione comune, il tema dei luoghi di culto mussulmani ricade nel più ampio problema del "controllo" sociale e penale a cui sottoporre le attività delle comunità la cui vita ruota attorno alle sale di preghiera e ai centri culturali islamici. Con una soluzione certamente semplicistica, si è ritenuto che rendere più difficoltosa l'istituzione di tali luoghi possa impedire o quantomeno tamponare la diffusione di enclave identitarie potenzialmente sovversive».



come minimo, può dirsi "farraginosa e sproporzionata"¹⁶. Si tratta di una soluzione che soffoca ogni prospettiva pluralista, dimentica che lo Stato democratico – come affermava il giudice delle leggi in una risalente pronuncia¹⁷ - "non può temere il confronto con le idealità perseguite da popoli di altri Stati e da Nazioni diverse da quella espressa dalla maggioranza dei propri cittadini: anzi, lo Stato democratico s'instaura e vive nel predetto confronto e, pertanto, non può che avere interesse al medesimo".

I cultori del diritto ecclesiastico ricordano che un tempo la disciplina aveva assunto anche la denominazione di *polizia ecclesiastica*, intesa quale studio delle leggi emanate dalle autorità civili per la protezione della religione ufficiale dello stato e per la soggezione di tutte le altre¹⁸. Si era, tuttavia, nel diciannovesimo secolo: e qui, sembrerebbe, si sono arrestate le conoscenze storico-giuridiche che sono il retroterra culturale della legge lombarda.

3 – Un caso di abuso dell'autonomia regionale

La Repubblica italiana ha visto susseguirsi governi il cui indirizzo politico in materia ecclesiastica è stato ed è diversamente apprezzato. Un rilievo ricorrente - ma si tratta di opinione non da tutti condivisa - è quello di avere ceduto, per ragioni di opportunità politica (vale a dire per mantenere il consenso di una parte cospicua dell'elettorato), a tentazioni confessioniste (indotte o spontanee) in favore della Chiesa cattolica. Un rilievo condiviso, del resto inconfutabile, è quello di non avere ancora legiferato per dare organica attuazione al secondo comma dell'art. 8 della Costituzione (e alla garanzia del diritto delle confessioni diverse dalla cattolica di darsi le strutture organizzative ritenute più confacenti in piena autonomia/indipendenza dallo Stato), all'art. 19 (e

¹⁶ Così la definisce **A. TIRA**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto*, cit., p. 2.

¹⁷ Si veda la sentenza Corte cost. n. 189 del 1987.

¹⁸ Erano riconosciuti fortunati "quei regni, nei quali non vi sia mescolanza di religioni, e molto più quando la stessa sia quella del Principe non meno che quella dei sudditi! È ciò che fortunatamente avviene nel regno delle due Sicilie, dove sola ed intemerata sempre mai serbossi la religione cattolica apostolica romana, sin dalla creazione della nostra Monarchia; e venne così confermata nell'ultimo concordato, dichiarandosi nel primo articolo, esser essa la sola religione del regno, e dovervisi sempre conservare con tutti i diritti e prerogative che le competono, secondo la ordinazione di Dio e le sanzioni canoniche". Il passo è tratto dall'*Introduzione* dell'opera di **V. GILIBERTI**, *Polizia ecclesiastica del Regno delle due Sicilie*, presso Francesco Azzolino, Napoli, 1843, p. 1.



alla garanzia delle libertà di religione di "tutti", nei suoi aspetti fondanti: professione, associazione, propaganda, proselitismo, esercizio del culto), e all'art. 20 (specificando nel dettaglio il divieto di speciali limitazioni all'attività delle istituzioni con carattere ecclesiastico o con fini di religione e di culto).

Ci troviamo così a dovere fare ancora i conti con la legge sui culti ammessi del 1929, legge "fascista" a detta di molti, i cui aspetti autoritari e repressivi sarebbero emersi con immediatezza nel regolamento d'attuazione che di lì a poco avrebbe introdotto controlli preventivi a tutela dell'ordine pubblico e del buon costume, mediante il ricorso a filtri (approvazioni e autorizzazioni amministrative, subito spazzate via dalla Corte costituzionale) che, unitamente all'art. 25 del testo unico delle leggi pubblica sicurezza del 1931, subordinavano l'esercizio del culto in pubblico al potere discrezionale assoluto della pubblica amministrazione.

Tuttavia, va riconosciuto che il legislatore nazionale - di certo colpevole, gravemente colpevole, per la sua inerzia - nel corso della storia repubblicana della nazione non ha mai dettato discipline (generali, di settore o per una specifica materia) mirate in modo deliberato a coartare la libertà religiosa e/o l'autonomia organizzativa delle confessioni minoritarie; né mai un governo nazionale, di qualunque colore, si è posto quest'obiettivo.

L'abuso dell'autonomia regionale, invece, ci ha fatto assistere a tanto: la libertà religiosa è divenuta "materia di contesa e divisione e di affermazione del primato delle maggioranze e del colore politico delle amministrazioni"¹⁹. Non solo. I nostalgici dell'intolleranza e della repressione hanno trovato alimento e sfogo nell'uso strumentale della religione sotto il pretesto della sicurezza: un *dejà vu* che a malapena nasconde il "razzismo di carattere culturale e religioso"²⁰ di cui si nutre e che al contempo è da essa istigato, e rende manifesto senza pudore l'intento discriminatorio perseguito con arroganza e determinazione.

¹⁹ Cfr. **A. FERRARI**, *La nuova legge lombarda sui luoghi di culto*, cit., p. 1.

²⁰ Si può ricordare che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri opera l'Ufficio per la promozione delle parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica (istituito con d.p.c.m. 11 dicembre 2003), che "ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni nonché di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere ed il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso" (art. 2.1).



La legge regionale lombarda n. 12 del 2015 ne è l'espressione più chiara e forte: vista poi alla luce del contesto più ampio di provvedimenti, ordinanze, circolari adottati in molti comuni lombardi per limitare i diritti degli immigrati, degli islamici e delle loro comunità, evoca il tratto discriminatorio delle leggi razziali fasciste. Per questo aspetto essa è una legge "bandiera", approvata allo scopo di veicolare, con la maggiore forza precettiva della fonte adoperata, un messaggio politico xenofobo, da sventolare nelle piazze reali delle città e metaforiche di internet, menando vanto di avere così fermato giusto in tempo (fino all'intervento ablativo della Corte costituzionale) la decisione del Comune di Milano di avviare finalmente gli strumenti amministrativi che (sebbene discutibili) avrebbero consentito la costruzione di qualche moschea²¹. Una legge approvata il 3 febbraio, in soli venti giorni dalla presentazione del progetto, pubblicata il 5 febbraio su un apposito supplemento del bollettino ufficiale, entrata in vigore il 6 febbraio per la provocatoria affermazione che ve ne fosse la necessità e l'urgenza! Un vero e proprio caso di abuso del diritto perpetrato da un legislatore che ha voluto la degradazione dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Costituzione, dal diritto internazionale e da quello dell'UE, e l'imposizione di limiti irragionevoli e sproporzionati.

4 – Le disposizioni della legge n. 20 del 1992 in materia di edifici di culto e il vaglio della Corte costituzionale

Il legislatore lombardo era già incappato nelle reti del giudice delle leggi, vent'anni e più or sono, per avere disciplinato in modo discriminatorio la realizzazione degli edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi²². Avrebbe dovuto apprestarsi, pertanto, a dare il doveroso seguito legislativo all'ammonimento che i servizi d'interesse pubblico che ha l'obbligo di realizzare comprendono, nella

²¹ «Milano, 13 gennaio - È fissata per questo giovedì in Commissione Urbanistica l'audizione delle associazioni islamiche per il progetto di legge sui nuovi luoghi di culto. "La Regione – spiega il capogruppo della Lega Nord, Massimiliano Romeo – sta lavorando a un progetto di legge che verrà approvato a breve dalla Commissione e che pone paletti precisi alla realizzazione di nuovi luoghi di culto. La normativa ora in discussione prevede tra l'altro la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, nonché il coinvolgimento delle forze dell'ordine. Un giro di vite indispensabile se vogliamo arginare il fenomeno del fondamentalismo islamico"» (il passo si può leggere in <https://www.facebook.com/GruppoLegaLombardaLegaNord>).

²² L. r. 9 maggio 1992 n. 20 (*Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*).



loro più ampia accezione, anche i servizi religiosi, e che le attività di culto "rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa" garantito a "tutti"²³.

In quell'occasione la Corte costituzionale aveva sottolineato come l'uguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare sul territorio nazionale rappresentasse la proiezione necessaria sul piano comunitario dell'uguaglianza e della libertà religiosa dei fedeli. Trovava così piena conferma l'esistenza di un nesso inscindibile tra la libertà di questi di esercitare il culto in pubblico e in forma associata (art. 19) e l'autonomia organizzatoria delle confessioni di riferimento (art. 8, secondo comma), che possono vantare il diritto di edificare apposite strutture per lo svolgimento dei riti, l'istruzione religiosa, la formazione dei ministri, ecc.

Del resto, chiunque avrebbe potuto apprendere da uno dei tanti manuali di diritto ecclesiastico che la Corte costituzionale, non appena entrata in funzione, aveva spazzato via con risolutezza le norme del '29/'30 limitative del libero esercizio del culto. La Corte aveva affermato dapprima l'insussistenza nel nostro ordinamento della regola che "a ogni limitazione posta a una libertà costituzionale debba implicitamente corrispondere il potere di un controllo preventivo dell'autorità di pubblica sicurezza"²⁴ (regola che si voleva fare discendere dal limite del non contrasto con l'ordinamento giuridico delle norme organizzatorie delle confessioni, di cui al secondo comma dell'art. 8). Aveva affermato poi che la formula dell'art. 19

"non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori"²⁵.

È possibile che in senso tecnico non si possa parlare di un "giudicato costituzionale" sui punti ora disciplinati dalla novella legislativa, per la non coincidenza di *petitum* e *causa petendi* con la stessa questione già affrontata in sede di esame della precedente legge lombarda, ma dal punto di vista politico-costituzionale non possono sussistere dubbi sul fatto che, per consolidato indirizzo, la Corte ha

²³ La Corte cost., con la sentenza n. 346 del 2002, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 limitatamente alle parole "i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, e", ossia nella parte che introduce il requisito della disciplina sulla base di intesa, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, al fine di potere usufruire dei benefici previsti.

²⁴ Sent. n. 45 del 1957.

²⁵ Sent. n. 59 del 1958.



sempre inteso accordare un'ampia protezione alla libertà dei fedeli di esercizio del culto in pubblico e al correlato diritto di tutte le confessioni di edificare senza discriminazioni luoghi di culto²⁶.

²⁶ La Giunta lombarda avrebbe potuto trarre utili informazioni anche dalla lettura della pubblicazione su *L'esercizio della libertà religiosa in Italia* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Segretario generale, Ufficio Studi e Rapporti istituzionali, a cura di A. Nardini, J.T. Mucciconi, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, luglio 2013. Infatti, al par. 3.6 – *Edilizia ed edifici di culto* (pp. 67-68), si precisa:

«L'edilizia di culto è disciplinata dal diritto comune in materia di edilizia ed urbanistica, statale (decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia") e regionale. Particolare rilievo assumono le competenze degli enti locali territoriali con riguardo alla previsione di aree da destinare ai luoghi di culto nei piani urbanistici locali e alla possibilità di finanziamento pubblico per la costruzione degli edifici di culto. Rientra tra i compiti degli enti territoriali, in quanto soggetti competenti in materia urbanistica, provvedere a che sia consentito a tutte le confessioni religiose di poter liberamente esercitare il culto, anche individuando aree idonee ad accogliere i rispettivi fedeli. Come recentemente riaffermato dal Consiglio di Stato, "I Comuni non possono sottrarsi dal dare ascolto alle eventuali richieste delle confessioni religiose che mirino a dare un contenuto sostanziale effettivo al diritto del libero esercizio garantito a livello costituzionale, non solo nel momento attuativo, ma anche nella precedente fase di pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio. Ciò rilevato, tuttavia, il diritto di culto, deve pertanto venire esercitato nel rispetto delle regole predisposte dalla normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio" (sentenza n. 8298 del 27 novembre 2010).

La costruzione di edifici di culto è subordinata al rilascio della concessione edilizia; a tal fine è necessario che l'edificio sia progettato per essere costruito in un'area destinata dai piani urbanistici all'edilizia di culto.

Il diritto di aprire luoghi di culto spetta a tutte le confessioni religiose».

(*omissis*).

«La possibilità, per tutte le confessioni religiose (senza alcuna distinzione tra culto cattolico, acattolico con o privo di intesa) di vedersi riconosciuta l'assegnazione, da parte dei Comuni, di aree destinate al culto è stata più di una volta riaffermata anche dalla Corte costituzionale. La Corte, in particolare, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che limitavano l'esercizio delle attività di culto (e quindi anche la costruzione di edifici a essa destinati) alle sole confessioni che avessero stipulato un'intesa con lo Stato ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione.

Uguali principi la Corte ha affermato anche per il caso di interventi finanziari pubblici per agevolare la realizzazione di "edifici e di attrezzature destinati al culto": la esclusione da tali benefici di una confessione religiosa in base allo "status" della medesima (con o senza intesa) integra una violazione del principio costituzionale, affermato nel primo comma dell'articolo 8 della Costituzione, che sancisce la pari libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge. Una volta sancito questo principio, la Corte specifica che l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici destinati al culto rimane condizionata soltanto alla consistenza e incidenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte della medesima delle



5 – Il fattore religioso nello Statuto regionale lombardo del 2008

L'intervento del legislatore, e dei pubblici poteri in genere, nel campo dell'edilizia di culto (inserito nel più ampio quadro della materia urbanistica) deve anch'esso uniformarsi al principio supremo di laicità che "implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale"²⁷.

Il legislatore regionale, nella fretta di provvedere, non solo non ne ha tenuto conto, ma si è mostrato dimentico o noncurante persino del proprio Statuto del 2008.

Quest'ultimo:

- "riconosce nella Chiesa cattolica e nelle altre confessioni religiose, riconosciute dall'ordinamento, formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo e orienta la sua azione alla cooperazione con queste, per la promozione della dignità umana e il bene della comunità regionale";
- "promuove le condizioni per rendere effettiva la libertà religiosa, di pensiero, di parola, di insegnamento, di educazione, di ricerca, nonché l'accesso ai mezzi di comunicazione";
- "persegue, sulla base delle sue tradizioni cristiane e civili, il riconoscimento e la valorizzazione delle identità storiche, culturali e linguistiche presenti sul territorio";
- "promuove, nel rispetto delle diverse culture, etnie e religioni, politiche di piena integrazione nella società lombarda degli

relative condizioni e vincoli di destinazione (così la sentenza n. 195 del 1993). Le esigenze religiose della popolazione saranno fatte presenti dalla competente autorità religiosa per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto: tale ultima previsione è esplicitata nelle regole concordatarie vigenti con la Santa Sede e in alcune intese con altre confessioni religiose, approvate con legge ai sensi dell'art. 8 della Costituzione. Si deve ritenere, però, che, alla luce degli indirizzi giurisprudenziali predetti, si tratti di una norma di carattere generale, estensibile a tutte le altre confessioni religiose.

Resta fermo che per l'ammissione ai benefici descritti non può bastare che il richiedente si auto qualifichi come confessione religiosa. In mancanza di un'intesa con lo Stato o del riconoscimento della personalità giuridica, la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione. Ferma restando quindi la natura di confessione religiosa, l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici destinati al culto, rimane condizionata soltanto dalla consistenza e incidenza sociale della confessione richiedente e dall'accettazione da parte della medesima delle relative condizioni e dei vincoli di destinazione».

²⁷ Corte cost. n. 203 del 1989, richiamata da Corte cost. n. 346 del 2002.



stranieri residenti, in osservanza delle norme statali e comunitarie"²⁸;

- "promuove la libertà dei singoli e delle comunità, il soddisfacimento delle aspirazioni e dei bisogni materiali e spirituali, individuali e collettivi, e opera per il superamento delle discriminazioni e delle disuguaglianze civili, economiche e sociali" (art. 2.2).

Il richiamo al precetto del secondo comma dell'art. 3 Cost., quanto ai contenuti e alle finalità, è sottinteso ma chiaro. La protezione in chiave positiva e promozionale della libertà religiosa e delle autonomie delle confessioni minoritarie è dunque, all'apparenza, la cifra comune allo Statuto lombardo e alla Costituzione della Repubblica nell'interpretazione che ne fa il giudice delle leggi. Ma la palese violazione della norme statutarie dimostra che per il legislatore lombardo non è così: vi è dunque fondato motivo di dubitare della veridicità e delle effettività di quegli enunciati normativi, come pure di temere i rischi di un siffatto federalismo²⁹.

6 – Le molteplici violazioni della Carta costituzionale

Le ragioni che inducono a dubitare della legittimità costituzionali non solo delle singole disposizioni ma anche della legge regionale nel suo insieme, per la violazione degli artt. 3, 8, 19, 20 nonché dell'art. 117 Cost., sono numerose³⁰. -Tutte le disposizioni risultano infatti connesse, e tutte sono avvinte da un inscindibile rapporto strumentale con quelle direttamente incostituzionali che rende palese la complessiva, manifesta irragionevolezza e arbitrarietà³¹.

Le ragioni attengono in primo luogo alla violazione delle regole in tema di riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117,

²⁸ Art. 2.4, rispettivamente lettere *d, e, f, h*, Legge Regionale Statutaria n. 1 del 30 agosto 2008.

²⁹ Rinvio a quanto ho scritto in "A chiare lettere" - *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, specie p. 11 ss.

³⁰ Per chiarezza espositiva sarà fatto riferimento alla numerazione che le disposizioni hanno assunto nel testo della legge n. 12 del 2005 coordinato con le modifiche apportate dalla legge n. 2 del 2015 (che si può leggere all'url <http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&selnode=0&iddoc=lr002005031100012>).

³¹ Per l'enunciazione della regola dell'illegittimità costituzionale per connessione e per l'esistenza di un rapporto strumentale si vedano le sentenze Corte cost. n. 10 del 2009 e n. 69 del 2010.



secondo comma, lett. c), che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina della materia attinente ai rapporti tra la Repubblica e le confessioni. Questa materia configura un ambito materiale di esclusiva competenza statale per il quale "le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale"³²: regola non innovativa, del resto, se già l'art. 1.2, lett. c, della legge "Bassanini"³³, che poneva mano al federalismo amministrativo, escludeva il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi nella materia anzidetta.

Attengono poi alla violazione dei diritti fondamentali della persona (artt. 3 e 19), del principio supremo di laicità dello Stato (artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20) e dei suoi corollari - tra i quali risaltano il pluralismo religioso, l'autonomia istituzionale delle confessioni diverse dalla cattolica (art. 8, secondo comma) e la distinzione degli ordini -, dell'espresso divieto di speciali limitazioni legislative a danno di associazioni o istituzioni con carattere ecclesiastico e fine di religione o di culto che possa incidere su ogni forma di attività che legittimamente pongano in essere.

Attengono, infine, alla violazione di alcune norme interposte ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., e in particolare dell'art. 27 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici³⁴, dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza) e degli artt. 9 e 14 della Convenzione EDU. Attengono, infine, alla violazione di alcune norme che godono di "copertura costituzionale" perché convenute dallo Stato con confessioni diverse dalla cattolica ai sensi del terzo comma dell'art. 8 della nostra Carta, le cui pattuizioni hanno concretizzato e delimitato i confini della materia vincolando le autorità civili a tenere conto delle esigenze religiose della popolazione fatte

³² L'affermazione (nel caso di specie relativa alla materia della tutela dei beni culturali) si legge da ultimo nella sentenza n. 259 del 2014: "Come la giurisprudenza di questa Corte ha già in passato chiarito, quando una norma è riconducibile a un ambito materiale di esclusiva competenza statale - nella specie, la tutela dei beni culturali - le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)".

³³ La legge 15 marzo 1997, n. 59, recava *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.

³⁴ La legge 9 giugno 1977, n. 881 reca *Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966*.



presenti dagli enti esponenziali delle confessioni per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto³⁵.

Si può provare a riassumere in modo sintetico i molteplici profili d'illegittimità da sottoporre al vaglio del giudice delle leggi, da considerare a se stanti e nelle loro interrelazioni, al fine di

"effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, in modo da assicurare la massima espansione delle garanzie di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento"³⁶.

1) La disposizione dell'art. 70.1 - secondo cui l'impegno della regione e dei comuni a concorrere "a promuovere la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi" concerne soltanto gli interventi "da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica" - viola il primo comma dell'art. 8 Cost. e il principio di laicità a tre diversi livelli. Essa integra, infatti, una disparità di trattamento con le altre confessioni che hanno anch'esse regolato in via pattizia i loro rapporti con lo Stato (*ex art. 8, terzo comma, Cost.*) che non è ragionevolmente giustificabile: identico è il principio di bilateralità necessaria a fondamento degli accordi con l'una e con le altre³⁷; identico è il modulo normativo (accordo bilaterale più legge di esecuzione/approvazione) adoperato per la regolamentazione dei reciproci rapporti; identico è, infine, il principio di leale collaborazione che ad essi presiede.

Sono ancora discriminate le altre confessioni che, pur non avendo concluso con lo Stato un'intesa generale, hanno però sottoscritto le così dette "piccole intese" (destinate a operare nel solo micro settore

³⁵ È questo il tenore dell'art. 16.3 legge n. 516 del 1988 per le Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, e dell'art. 15.4 della legge n. del 2012 per la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, che richiama l'art. 17, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*); l'art. 14.3 legge n. 128 del 2012 per la Chiesa Apostolica in Italia dispone che agli edifici di culto si applicano le norme vigenti in materia di contributi e concessioni

³⁶ Da ultimo, in questo senso, Corte cost. n. 191 del 2014.

³⁷ Anche ad avviso della Corte cost. "la salvaguardia dell'autonomia istituzionale delle confessioni costituisce il punto di riferimento dell'obbligo di regolamentazione dei rapporti in via bilaterale" (sent. n. 261 del 1985).



della previdenza e assistenza del clero) che sono condizione necessaria per l'applicazione della legge n. 903 del 1973³⁸.

La disparità di trattamento si ha infine nei confronti delle residue confessioni "senza (alcuna) intesa" che non possono essere discriminate nel godimento dei diritti di libertà a motivo di questa mancanza, secondo l'orientamento consolidato della Corte costituzionale in materia di edilizia di culto.

La disposizione è dunque costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che l'impegno promozionale delle regioni e dei comuni lombardi valga in uguale misura anche per tutte le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

2) La disposizione di cui all'art. 70.2 - il cui tenore letterale introduce una distinzione tra le "altre confessioni religiose con le quali lo Stato **ha già approvato** con legge la relativa intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione" e quelle altre con cui l'intesa con lo Stato è stata stipulata senza che sia ancora sopravvenuta l'approvazione con legge (in pratica la Congregazione dei testimoni di Geova) - viola il principio di parità di trattamento (art. 8, primo comma) e di ragionevolezza della legge (art. 3) in quanto, stravolgendo il principio del pluralismo confessionale "aperto" di cui al primo comma dell'art. 8, dispone solo per le confessioni i cui rapporti con lo Stato sono già regolati con legge e pone questo discrimine temporale al fine di escludere ogni confessione che in futuro divenisse ascrivibile alla categoria di quelle "con intesa" in forza di un accordo (già in corso di perfezionamento, o solo futuro) con lo Stato.

3) La disposizione secondo cui per l'accesso al procedimento le confessioni senza intesa devono dimostrare il possesso di alcuni requisiti integra una disparità di trattamento, in violazione del primo comma dell'art. 8, che non è ragionevolmente giustificabile perché la Corte ha già affermato che la stipulazione di un'intesa con lo Stato non può costituire un pre-requisito per l'esercizio pubblico del culto in edifici appositamente edificati.

La disposizione, sotto altro profilo, viola la competenza esclusiva dello Stato nella disciplina di tutti gli aspetti dei rapporti dello Stato con le confessioni, *ex art. 107 Cost.*, secondo comma, lett. *c*, a partire dal riconoscimento a una formazione sociale che persegua fini di culto e di religione della qualifica di "confessione"; una qualifica variamente modulabile che ha presupposti, modalità e contenuti variabili in

³⁸ Numerose confessioni hanno prescelto questa via: il loro elenco può leggersi in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Codice del diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giuffrè, Milano, 2009, pp. 255-256, nt. 2.



relazione a ognuno dei tre aspetti distintamente disciplinati nei tre commi dell'art. 8 (garanzia del godimento di un'uguale libertà, riconoscimento dell'autonomia istituzionale e organizzatoria sulla base degli statuti, accesso alla disciplina pattizia). La legge dello Stato (di attuazione dell'art. 8) prevede, del resto, che il riconoscimento in persona giuridica di una confessione avvenga di regola per mezzo di decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno, uditi il Consiglio di Stato e il Consiglio dei ministri³⁹, e il riconoscimento produce i suoi effetti *erga omnes* su tutto il territorio nazionale.

4) Le disposizioni che prescrivono pre-requisiti che non attengono alla disciplina urbanistica in senso stretto, ma presuppongono una valutazione della normativa che attiene alla "struttura" delle confessioni e della "qualità" dei loro principi ispiratori, in violazione dell'autonomia/indipendenza delle confessioni, di cui al secondo comma dell'art. 8, e ne invadono l'ordine distinto, in violazione del principio supremo di laicità, che delimita una sfera di poteri e di attribuzioni disciplinata in via esclusiva dagli statuti in cui nessuna articolazione istituzionale delle Repubblica può esercitare una qualsivoglia forma di controllo e di sindacato.

5) Le disposizioni dell'art. 70.2 *bis* e dell'art. 72.7 non rispettano i vincoli derivanti dalle intese stipulate dallo Stato e approvate con legge, in violazione del terzo comma dell'art. 8, confliggendo con le norme interposte che dispongono che l'autorità civile tenga (debba tenere) conto delle esigenze fatte presenti dalle competenti autorità ecclesiastiche per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto secondo criteri di buona fede che non ne vanifichino le istanze⁴⁰.

6) Le disposizioni dell'art. 70.2 *bis* e dell'art. 72.7 violano il canone di ragionevolezza perché le varie e contrastanti interpretazioni che si

³⁹ Sono 45 gli enti di culto diversi dal cattolico dotati di personalità giuridica riportati nell'elenco reperibile nel sito del Ministro dell'interno (http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/2014_06_27_enti_culto_non_cattolici_aggiornato.pdf), cui si è aggiunta la Chiesa d'Inghilterra che ha ottenuto il riconoscimento con DPR 17 luglio 2014. Vi sono poi confessioni che godono della personalità giuridica per antico possesso di stato o in forza di specifiche disposizioni di accordi di diritto internazionale.

⁴⁰ Si vedano in particolare l'art. 16.3 L. n. 516 del 1988, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno*; l'art. 11.4 L. n. 126 del 2012, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; l'art. 15.4 L. n. 127 del 2012, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*.



potrebbero dare - dei "pre-requisiti" delle confessioni previsti dalle prime ("presenza diffusa, organizzata e consistente", "significativo insediamento"⁴¹, "carattere religioso delle loro finalità istituzionali", "rispetto dei principi e dei valori della Costituzione") nonché delle prescrizioni specifiche per il PAR ("strade di collegamento adeguatamente dimensionate", "adeguate opere di urbanizzazione primaria", "distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose", "adeguati servizi igienici", "congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto", "caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo") – rendono palese come esse siano (volutamente) imprecise e indeterminate. Queste caratteristiche per un verso necessitano di un "macchinoso procedimento amministrativo" per il loro accertamento, e di adempimenti "tali da aggravare o rendere addirittura impossibile la conclusione del procedimento autorizzativo"⁴²; e per altro verso rendono impossibile attribuire a ognuna di esse un contenuto oggettivo, coerente e razionale che ogni soggetto interessato può previamente e agevolmente conoscere al fine di potersi adeguare, comportando un'assoluta discrezionalità degli organi preposti alla verifica che ne consente e ne favorisce persino l'arbitrarietà della concreta applicazione⁴³.

La nuova diversa disciplina "urbanistica" non è giustificata in alcun modo dalle caratteristiche soggettive dei destinatari, dalle loro modalità operative, dalla natura dall'attività da essi posta (o che sarà posta) in essere, e ne restringe in modo diretto e immediato l'accesso al "mercato religioso" ponendo barriere che impediscono o alterano il regolare e pacifico confronto tra gli operatori del "sacro". Risulta così

⁴¹ Sulla scorta di quanto affermato dalla Corte cost. in materia di tutela penale (sent. n. 329 del 1997), la protezione dei diritti inviolabili, in particolare con riguardo ai loro profili costitutivi ed essenziali, non può essere condizionata dal "criterio sociologico" o dal "criterio quantitativo", inidonei a giustificare disparità di trattamento tra gli individui e tra le confessioni.

⁴² Cfr. **G. ANELLO**, *La legge cd. "anti-moschee" della Regione Lombardia e la memoria (corta) del legislatore. Alcuni moniti a tutela della libertà religiosa*, in *Confronti costituzionali* del 18 febbraio 2015 (<http://www.confronticostituzionali.eu/?p=1394>), p. 3.

⁴³ La fobia del legislatore lombardo per la costruzione di nuovi edifici di culto non ha avuto neanche timore del ridicolo: una pagoda buddista sarà mai congrua con il paesaggio lombardo? Nel comune di Pedesina (33 abitanti), o di Morterone (37 abitanti, o di Menarola (47 abitanti) come saranno determinati la "presenza diffusa, organizzata e consistente" e il "significativo insediamento"? E nel comune di Fiorano al Serio (3.041 abitanti su una superficie di 1,14 kmq) come si determineranno le "distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose"?



violato il dovere di neutralità, "riflesso" del principio supremo di laicità, che impone a tutti i pubblici poteri di essere e di apparire *super partes*, offrendo pari tutela alle "differenze" anche in materia di religione. Ciò è tanto più vero in ragione della previsione dell'art. 70.5 che non obbliga i comuni a regolamentare per il futuro l'accesso all'edilizia di culto e, a questo fine, a predisporre il PAR, che deve essere adottato solo da "i comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose". L'adozione del PAR non è dunque un obbligo ma una mera facoltà il cui mancato esercizio rende imm modificabile lo stato di fatto esistente in ogni comune, a tutto vantaggio delle confessioni di maggioranza o di antico insediamento.

7) L'asserita ragione che è alla base delle limitazioni poste dall'art. 70.2 *bis* e dall'art. 72.7, vale a dire la necessità e urgenza di prevenire il pericolo di manifestazioni e attività sovversive riconducibili al fondamentalismo religioso (come traspare dalla disposizione relativa all'obbligo di installare telecamere in collegamento con le forze di polizia e dalla necessità per i comuni di "acquisire stringenti valutazioni di sicurezza pubblica da questure, prefetture e forze dell'ordine"⁴⁴), ascrive il nucleo essenziale della disciplina, sulla base del criterio della prevalenza, alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, in violazione della competenza legislativa statale esclusiva (*ex art. 117. secondo comma, lett. h, Cost.*). La costante giurisprudenza del giudice delle leggi intende, infatti, l'ordine pubblico "quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale"⁴⁵.

8) La medesime disposizioni vengono a "incidere positivamente proprio sull'esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa e in particolare sul diritto di professare la propria fede religiosa in forma associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto"⁴⁶. La libertà religiosa dei fedeli, cui la Costituzione garantisce il diritto di esercitare **liberamente** il culto in forma associata, deve essere potere essere esplicata tenendo apposite riunioni in edifici dedicati al fine anzidetto senza che possano essere opposti filtri autorizzativi previ. La libertà religiosa è la sola libertà per la cui previsione il costituente ha adoperato in senso rafforzativo, e non pleonastico, l'avverbio "liberamente". Nell'attuale sistema integrato delle fonti (di diritto nazionale, internazionale e dell'UE), inteso ad assicurare il

⁴⁴ Cfr. **A. TIRA**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto*, cit., p. 1.

⁴⁵ Si veda, da ultimo, Corte cost., sentenza n. 118 del 2013.

⁴⁶ L'espressione è tratta dalla sentenza Corte cost. n. 195 del 1993 già ricordata.



massimo livello di effettività alla protezione dei diritti inviolabili dell'uomo, la forma associata dell'esercizio del culto in pubblico è riconosciuta come essenziale per il particolare valore che riveste per tutte le confessioni, libere di disciplinarne le modalità d'esercizio nel rispetto di regole (anche urbanistiche) che regolamentino l'edificazione degli appositi edifici. La legittimità di queste regole deve essere subordinata alla duplice condizione che esse non rendano difficile o addirittura impossibile l'esercizio del culto, vanificando la libertà correlata, e che siano giustificate dalla protezione di altri valori di pari rilievo costituzionale, senza incorrere nell'eccesso di tutela di questi ultimi⁴⁷.

Nessuna concezione del federalismo può consentire che, sulla base di asserite condizioni peculiari di una regione, venga meno l'esigenza indefettibile di uniformità nel godimento dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti su tutto il territorio dello Stato.

9) Ancora, le medesime disposizioni violano le libertà di propaganda e di proselitismo garantite dall'art. 19, che sono esercitate nel contesto delle celebrazioni rituali, aperte alla generalità dei consociati, per il tramite dei comportamenti materiali che invitano a prendere parte alle cerimonie (il suono delle campane o altri richiami che hanno le loro fonti sonore di norma in strutture pertinentziali degli edifici di culto), e della pubblicazione di avvisi da affiggere all'esterno degli edifici; limitano, poi, l'effettuazione di collette, la distribuzione o la vendita in locali accessori di opuscoli e libri a carattere religioso, la vendita di oggetti sacri o dedicati al culto, la formazione dei fedeli e del

⁴⁷ Anche nella disciplina della Carta EDU, meno garantista al riguardo della nostra Carta, «the freedom to manifest one's religion or belief may be subject to limitations, but "only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health or morals or the fundamental rights and freedoms of others". These limitations must be in accordance with international standards and must be strictly interpreted. Limitations for other reasons, such as national security, are not permitted. Based on article 18.3 of the ICCPR and as developed in General Comment 22, any limitations must meet with the following criteria: they must be established by law, not applied in a way that vitiates the rights guaranteed in article 18, only applied for those purposes for which they were prescribed, directly related and proportionate to the specific need for which they were designed, and not imposed for discriminatory purposes or applied in a discriminatory manner. Where restrictions are justified on the basis of a need to protect public morals, such restrictions must be based on principles not deriving exclusively from a single tradition, as the concept of morals derives from many social, philosophical and religious traditions. Furthermore, any such limitations must be understood in the light of universality of human rights and the principle of non-discrimination» (cfr. Council of the European Union, EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief, Luxembourg, 24 June 2013, par. 14)



clero, attività che singolarmente e nel loro complesso costituiscono espressione dell'autonomia organizzativa delle confessioni e del loro diritto al proselitismo.

10) Le disposizioni che prevedono la necessità di specifici strumenti previ (il piano) o di specifiche indicazioni (la distanza tra edifici di culto) da predisporre da parte delle amministrazioni locali violano il principio di ragionevolezza perché mancano di una previsione di dettaglio in ordine ai tempi di attuazione e ne rimettono la realizzazione a un potere discrezionale illimitato, che può divenire arbitrario (*si voluero*) che degrada i diritti inviolabili a mere aspettative di fatto.

11) La disposizione che prevede la necessità di una distanza tra gli edifici di culto è irragionevole perché (non solo evoca finalità sia di contrasto del fenomeno associativo a fini di religione e di culto sia di argine alla diffusione di “nuovi” servizi religiosi, ma) è indeterminata al pari del criterio da adottare per il calcolo. Ed è irragionevole ancora perché è indeterminabile il bene che s'intende tutelare, restando apodittico il presupposto che dall'eccessiva vicinanza possa discenderne un qualche imprecisato danno (alla sicurezza?) per qualcuno, analogamente a quanto previsto per le antenne (nocive alla salute di bambini, malati, ecc.) o per le sale da gioco (nocive allo sviluppo psico-fisico dei minori).

12) La disposizione dell'art. 71.1.c-bis include tra le attrezzature d'interesse comune per servizi religiosi (in forza di un'arbitraria interpretazione estensiva del concetto di luogo di culto accolta in alcune pronunce giurisprudenziali⁴⁸) anche “gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa” al solo fine di assoggettarli alla disciplina restrittiva disposta per gli immobili destinati al culto (e lo stesso può dirsi per gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto e del personale di servizio, di cui alla lett. b, e per gli immobili adibiti ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro compresi di cui alla lett. c). La disposizione viola l'art. 3 per la sua irragionevolezza⁴⁹ e viola l'art. 20 introducendo

⁴⁸ L'itinerario interpretativo è nitidamente ricostruito da N. MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia*, cit., specie p. 9 ss., che segnalava come esso potesse condurre al risultato ultimo di precludere in modo assoluto ad alcune confessioni l'esercizio del diritto collettivo di libertà religiosa (p. 16).

⁴⁹ Basti ricordare che in forza dell'art. 32.4 della l. n. 383 del 2000 (“*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*”) “La sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le



una “speciale limitazione legislativa” perché la “sede” è il luogo destinato allo svolgimento di attività organizzative, amministrative, di rappresentanza, oltre a essere quale “sede legale” il punto di riferimento in ogni rapporto giuridico con i privati e con la pubblica amministrazione.

13) Le disposizioni sopra richiamate non rispettano i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, in violazione del primo comma dell'art. 117, confliggendo con la norma interposta di cui all'art. 27 del *Patto internazionale per i diritti civili e politici*⁵⁰, che, dopo avere proclamato il principio dell'uguaglianza, senza distinzioni di lingua, origine nazionale e nascita, nel godimento dei diritti riconosciuti dal Patto medesimo, nonché l'impegno degli Stati ad agire secondo le loro procedure costituzionali per renderli effettivi, stabilisce che "dans les Etats où il existe des minorités ... religieuses ..., les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit ... de professer et de pratiquer leur propre religion, ...". La misura concreta di effettività del principio di tutela delle minoranze religiose è irrimediabilmente incisa sia dalle disposizioni della legge lombarda sia dalle misure amministrative e dalle iniziative politiche che essa prevede, in violazione del dovere di solidarietà che esige di sostenere (e non di ostacolare) l'azione dei gruppi meno favoriti offrendo parità di chances e mettendo in essere vere e proprie azioni positive⁵¹.

14) Le disposizioni sopra richiamate non rispettano i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, in violazione del primo comma dell'art. 117, confliggendo con la norma interposta di cui al combinato disposto degli artt. 9 e 14 della Convenzione EDU, a motivo della distinzione discriminatoria nel godimento del diritto al libero esercizio del culto tra gli appartenenti alle diverse confessioni perché (applicando i criteri cui ricorre in casi analoghi la Corte EDU) la distinzione manca di una giustificazione oggettiva e ragionevole, non persegue uno scopo legittimo né palesa un ragionevole rapporto di

destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, indipendentemente dalla destinazione urbanistica”.

⁵⁰ Il Patto è stato adottato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ed è stato ratificato dall'Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881.

⁵¹ Il principio solidaristico, infatti, “è un principio giuridico oggettivo complementare del principio di uguale trattamento enunciato dall'art. 3”: cfr. **L. MENGONI**, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in **L. MENGONI, U. ROMAGNOLI, G. GIUGNI, T. TREU**, *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di M. Napoli, Vita e Pensiero, Milano, 1998, p. 13.



proporzionalità tra gli strumenti autorizzativi e di controllo previsti e il fine di disciplina urbanistica che la legge si propone⁵².

15) Le disposizioni sopra richiamate non rispettano i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in violazione del primo comma dell'art. 117, confliggendo con la norma interposta di cui all'art. 10.1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in forza della quale "Ogni individuo ha diritto alla libertà (...) di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti", vanificandone la necessaria effettività dell'esercizio, e in violazione dell'art. 22 che prescrive il rispetto della "diversità culturale, religiosa e linguistica" che si realizza con la pari tutela delle differenze.

7 – La necessità di sospendere la legge regionale

Le ragioni prima esposte rendono evidente come sia auspicabile che il Governo richieda alla Corte costituzionale di sospendere l'impugnata legge regionale lombarda, sospensione che il ricorrente può domandare nel giudizio in via principale come pure in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione. Nel primo caso, si può fondatamente ritenere che "l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini"⁵³. Nel secondo caso, si può fondatamente ritenere che sussistano "gravi ragioni" per sospendere l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto, in pendenza del giudizio e con ordinanza motivata⁵⁴. E se la richiesta di sospensiva a opera del Governo

⁵² Si veda la pronuncia della Corte EDU, *Paroisse Greco Catholique Sâmbata Bihor c. Roumanie*, 12 gennaio 2012.

⁵³ Cfr. art. 35 legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*). L'art. 21 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, approvate con deliberazione 7 ottobre 2008 della Corte, dispone che "Ove sia proposta istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Presidente, sentito il relatore, convoca la Corte in camera di consiglio qualora ravvisi l'urgenza di provvedere".

⁵⁴ Cfr. art. 40 legge n. 87 del 1953. La sospensione dell'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto "può essere richiesta in qualsiasi momento" ai sensi dell'art. 26.1 delle Norme integrative sopra richiamate.



mancasse, la Corte potrebbe sempre disporre d'ufficio la sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate⁵⁵.

L'istituto della sospensione è rimasto inapplicato⁵⁶, ma forse non si presenta un'occasione migliore di questa per superare questo "atteggiamento defilato del giudice delle leggi"⁵⁷, con un'apposita pronuncia che preceda con prontezza la pronuncia sul merito del ricorso.

Nel caso della legge lombarda il *fumus boni iuris* appare indiscutibile, per la molteplicità delle illegittimità costituzionali (dirette e indirette) in cui incorrono pressoché tutte le disposizioni.

Parimenti indiscutibile appare la sussistenza di un *periculum in mora*: in mancanza della sospensione, infatti, nella prospettiva dei destinatari delle garanzie si determinerebbe l'inevitabile conseguenza che intere e plurime categorie di persone/fedeli verserebbero (a motivo dell'ampiezza e gravità della lesione arrecata al loro diritto "inviolabile" di libertà religiosa) nell'impossibilità - destinata a protrarsi per un tempo indeterminato - di esercitare il diritto fondamentale a svolgere le pratiche di culto in un apposito edificio approntato e gestito nel luogo del loro domicilio dalla comunità di appartenenza. Nella prospettiva dello Stato, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (ex art. 2) e ha un interesse preminente alla unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale, il pregiudizio arrecato all'interesse pubblico dalla concreta vanificazione, nell'intero territorio di una regione, del principio supremo di laicità che caratterizza la forma di stato repubblicana risulterebbe irreparabile. L'irreparabilità discende dall'oggettiva gravità del danno, dalla rilevanza del bene giuridico pregiudicato, dalla durata indeterminata della lesione; un ruolo significativo, a questo fine, lo assume anche l'ampiezza del territorio coinvolto proprio nel momento in cui la regione Lombardia si trova a gestire l'esposizione universale - evento incentrato sul pluralismo delle

⁵⁵ Si veda la sentenza Corte cost. n. 20 del 2012. Ricordiamo che anche la Corte di Giustizia dell'UE ha il potere di disporre che sia sospesa una legge degli Stati-membri: con ordinanza del 10 dicembre 2009 il Presidente della Corte ha ingiunto alla Repubblica italiana di sospendere l'applicazione dell'art. 4, n. 1, della legge regionale della Regione Lombardia 30 luglio 2008, n. 24, recante disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, come modificata per la stagione venatoria 2009/2010 dalla legge regionale lombarda 16 settembre 2009, n. 21.

⁵⁶ Cfr. P. VIPITIANA, *Osservazioni critiche sulla prassi relativa al potere di sospensione delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via principale*, in *Istituzioni del federalismo*, 5/6.2010, p. 567 ss. (consultabile all'url http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_5_6_2010/Indice.pdf).

⁵⁷ Cfr. P. VIPITIANA, *Osservazioni critiche*, cit., p. 584.



culture, delle etnie, delle religioni - con la partecipazione di molti paesi interessati sul piano politico-istituzionale alle condizioni giuridiche delle confessioni di minoranza oggi lese.

A una valutazione comparativa, il danno che potrebbe derivare dal perdurare dell'efficacia della legge nelle more del giudizio della Corte sarebbe con certezza prevalente rispetto al danno derivante dall'applicabilità del testo della legge regionale in vigore prima della novella. Sembra possa ritenersi che si sia in presenza di uno di quei "casi gravissimi" in cui il rischio "di produrre un macroscopico pregiudizio all'interesse pubblico, all'ordinamento giuridico della Repubblica o ai diritti dei cittadini, ... emerg[e] in maniera inequivocabile"⁵⁸.

L'intera vicenda suggerisce due brevi riflessioni a margine: una democrazia matura in un contesto di multiculturalità e multi religiosità senza precedenti deve ripensare all'opportunità di consentire agli enti esponenziali delle confessioni religiose di attivare giudizi di legittimità costituzionale mediante ricorsi sulle leggi, ogni qual volta ritengano che il legislatore (nazionale o regionale) abbia violato la garanzia della propria autonomia "qualificata" e dei diritti fondamentali dei propri fedeli ovvero il principio di bilateralità pattizia. E deve ripensare all'opportunità d'istituire un'autorità di garanzia a presidio delle libertà di religione e di convinzione, non di rado prevaricate a danno delle minoranze dall'uso incontrollato della discrezionalità amministrativa.

⁵⁸ Cfr. P. VIPITIANA, *Osservazioni critiche*, cit., p. 584.