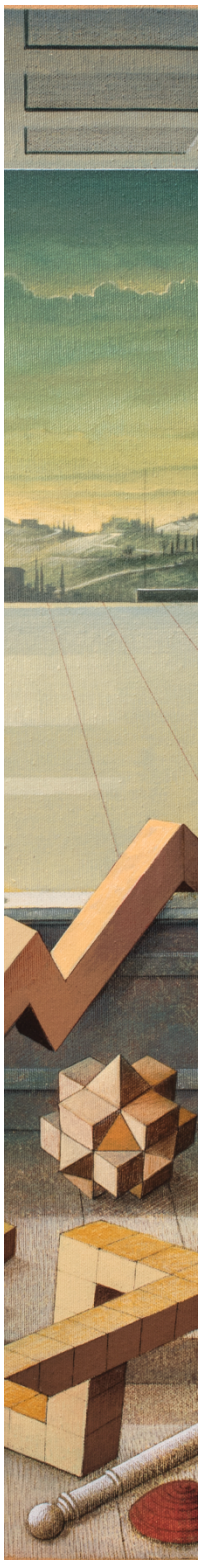
Cultura giuridica e diritto vivente
Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Urbino Carlo Bo
Note e Commenti



LA PRONUNCIA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLA "LEGGE ANTI-MOSCHEE" DELLA LOMBARDIA, TRA RIAFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DI LAICITÀ E RIPARTO DI COMPETENZE STATO - REGIONI

Alberto Fabbri

Abstract
[The ruling of the Italian Constitutional Court concerning 'anti-mosque' laws in the Lombardia Region, involving the renewed confirmation of the principle of citizens' right to worship without any reference to State-determined religious institutions, as well as the division of powers between the Central Government – its Regional Governments] The desire to limit the phenomenon of opening new places of worship has stimulated some Italian Regions to develop models of intervention that challenge the limits of legitimacy, both as concerns the nature of the procedures being planned as well as the fact that they exclusively concern the domain of urban planning (public interest). The Court did not fail to clearly point out in its ruling what Italian law sets down concerning religious behaviour, including the right to worship freely and without reference to State-determined religious institutions.

Key Words :
Construction of religious buildings, Islam, Italian Regional legislation

Vol. 3 (2016)

La pronuncia della Corte costituzionale sulla "legge anti-moschee" della Lombardia, tra riaffermazione del principio di laicità e riparto di competenze Stato - Regioni

Alberto Fabbri*

Cercare una chiave di lettura (che renda merito) alla recente pronuncia delle Corte costituzionale, n. 63 del 2016[1] con cui è stata dichiarata parzialmente illegittima la legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005[2], come modificata dalla legge regionale n. 2 del 2015[3], appare fin troppo semplice[4].

Si potrebbe dire che si tratta dell'epilogo dovuto verso una legge che si mostrava chiaramente discriminatoria e inopportuna tanto da essere stata subito ribattezzata dai mass-media "legge anti-moschee". È parso infatti evidente ai più che la legge in

* Alberto Fabbri è professore associato per il SSD IUS/11, Diritto ecclesiastico e diritto canonico, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Urbino Carlo Bo. Il presente lavoro costituisce la versione aggiornata e approfondita di un *Focus* apparso su Newsletter OLIR.it - Anno XIII, n. 4/2016.

[1] Corte costituzionale, sentenza 23 febbraio 2016 - 24 marzo 2016, n. 63.

[2] Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio*, BUR Lombardia n. 11 del 16 marzo 2005, Supplemento ordinario.

[3] L.R. 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*, BUR Lombardia n. 6, suppl. del 05 Febbraio 2015.

[4] Per una analisi sulla questione cfr. N. Marchei, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge «anti-culto»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2015, pp. 411-424, A. Fossati, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2015, pp. 425-440, F. Oliosi, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, (*www.statoechiese.it*), n. 3/2016, G. Casuscelli, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio,* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, (*www.statoechiese.it*), n. 14/2015, 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, A. Fabbri, *L'utilizzo di immobili per lo svolgimento di attività di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, (*www.statoechiese.it*), n. 40/2013, I. Bolgiani, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, (*www.statoechiese.it*), n. 28/2013, A. Tira, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, *Focus* in OLIR.it newsletter n. 2/2015.

questione assolvesse a precisi intenti politici, manifestati dal Consiglio regionale lombardo, volti a rallentare e ad aggravare le procedure relative alla concessione di spazi e finanziamenti pubblici per la realizzazione di edifici di culto a-cattolici.

Dunque era bene così.

La Consulta con il suo intervento ha saputo riportare al centro e conseguentemente riaffermare debitamente sia i principi costituzionali in tema di laicità e di libertà religiosa, sia le regole che presiedono al riparto delle competenze legislative concorrenti tra Stato e regioni in materia di governo del territorio.

Non è la prima volta. Già con la sentenza n. 346 del 2002[5] la Corte costituzionale aveva censurato i criteri stabiliti dalla prima legge lombarda in materia di edilizia di culto (l.r. n. 20 del 1992[6]) per l'individuazione delle confessioni aventi diritto alla realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi.

Il Consiglio regionale della Lombardia l'11 marzo 2005 aveva approvato la legge n. 12, Legge per il governo del territorio, con cui al Capo III ha riformulato le Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi (artt. 70-73) includendo fra i possibili beneficiari delle disposizioni in questione anche le confessioni religiose senza intesa con lo Stato, sia pure a determinate condizioni.

Lo scorso anno il Consiglio regionale della Lombardia ha però deciso di approvare una nuova legge, la n. 2 del 3 febbraio 2015, con la quale - come si diceva - ha apportato una serie di modifiche alla legge per il governo del territorio del 2005, nella parte relativa ai principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi.

Le modifiche riguardanti gli articoli 70 e 72 (quest'ultimo completamente sostituito), più che lievi aggiustamenti procedurali, hanno costituto l'occasione per reimpostare completamente la disciplina dell'edilizia di culto, prevedendo una diversificazione marcata tra i soggetti destinatari, imponendo vincoli strutturali e valutativi, nonché richiedendo l'adempimento in fase progettuale di particolari opere di urbanizzazione e di servizi.

Su questa riforma che ha reintrodotto una differenza di disciplina a danno delle confessioni senza intesa si è concentrata l'attenzione politica, sociale e dei mass-media interessati a valutare l'efficacia della risposta offerta dal modello lombardo ai numerosi problemi posti dal pluralismo culturale e religioso che interessa il territorio nazionale; in particolare in questa fase storica di congiuntura nella quale per un verso cresce il numero delle intese stipulate con le confessioni religiose diverse dalla cattolica presenti sul territorio, per l'altro si esita ancora ad entrare in pieno contatto con la realtà islamica attraverso lo strumento dell'intesa, realtà che numericamente è diventata la seconda religione più professata in Italia dopo il cattolicesimo[7].

La vivace discussione che ne è seguita ha interessato sia la dimensione politica, nel valutare l'opportunità di apertura di luoghi di culto (o meglio di strutture d'interesse comune per servizi religiosi) e nel promuovere, al contempo, i dovuti controlli a garanzia della sicurezza pubblica; ma la fattispecie ha riguardato anche aspetti giuridici, relativi a profili di illegittimità nelle procedure previste per l'apertura del tempio, di cui in particolare alla legge di modifica n. 2/15.

---

[5] Corte costituzionale, sentenza 8 Luglio 2002, n. 346.

[6] Legge regionale 9 maggio 1992, n. 20: *Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*, BUR Lombardia n. 20 del 14 maggio 1992 - Supplemento ordinario n. 2 del 14 maggio 1992. Legge regionale abrogata dall'art. 104, della L.R. 11 marzo 2005, n. 12.

[7] Il dati riportano una presenza in Italia di 1.000.000 di islamici, di cui 10.000 italiani convertiti, *Dossier Statistico Immigrazione 2010 Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Istat.*

La materia è di tale interesse nazionale che il ricorso alla Corte Costituzionale è stato promosso direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nella sentenza, seguita a meno di un anno di distanza dalla proposizione del ricorso, la Corte ripercorre l'iter legislativo lombardo che ha interessato le attrezzature per i servizi religiosi, riportando contestualmente gli otto motivi di censura proposti nel ricorso della Presidenza del Consiglio e le ragioni, a difesa della legge, presentate nell'atto di costituzione in giudizio dalla Regione Lombardia; ragioni tese a eccepire l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate e a rilevare le innovazioni apportate dalla legge di modifica.

Intervenendo nel merito i giudici della Corte costituzionale hanno innanzitutto richiamato i principi costituzionali operanti in materia di libertà religiosa. Primo fra tutti, il principio di laicità, che nel nostro ordinamento presenta caratteri di apertura e positività; non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, ma come impegno a garantire la salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale, incluso anche il compito di garantire le condizioni che ne favoriscono l'esercizio. La Corte ci ricorda inoltre che «(i)l libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato».

In altre parole, l'apertura dei luoghi di culto, come modalità di professare la propria fede, rientra pienamente tra le manifestazioni del diritto di libertà religiosa e pertanto non può essere condizionata ad una previa regolamentazione pattizia.

In questo quadro, nel quale sono coinvolti spazi pubblici regionali, vanno legittimamente inseriti gli interessi regionali pertinenti, e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio di una o più confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale, e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione.

Rispetto alle precedenti pronunce in materia, la Consulta puntualizza tuttavia un ulteriore elemento, che desume dal sistema di riparto della competenze legislative tra Stato e regioni, introdotto dalla modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione del 2001[8]. Ci ricorda infatti come la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richieda non solo di valutare l'oggetto della disciplina e la *ratio* della normativa impugnata ma anche di individuare correttamente gli interessi oggetto di tutela.

Nel caso di specie, la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi» (sentenza n. 195 del 1993). Soltanto entro detti limiti la regolazione dell'edilizia di culto resta nell'ambito delle competenze regionali. Ed è in questo quadro, nel quale sono coinvolti spazi pubblici regionali, che la regione potrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio di una o più confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione.

«Non è, invece, consentito al legislatore regionale» - sono parole della Corte - «all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate

[8] Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001.

per l'accesso al riparto dei luoghi di culto». Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe infatti dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 della Costituzione condizionandone l'effettivo esercizio. Lo stesso può dirsi con riguardo all'acquisizione di pareri da parte dei rappresentanti delle forze dell'ordine, degli uffici provinciali di questura e prefettura, o alla realizzazione di capillari sistemi di videosorveglianza, collegati con le forze dell'ordine. Detti interventi, perseguendo evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato.

Non ha trovato invece accoglimento il ricorso della Presidenza sulla possibilità per i comuni di indire referendum finalizzati a sondare il gradimento della popolazione circa il piano delle attrezzature religiose, per la natura esclusivamente ricognitiva dell'istituto, in una disposizione priva di autonoma forza precettiva. Lo stesso dicasi per la richiesta congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto, con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo. I giudici, senza entrare nel merito del carattere che identifica il paesaggio lombardo, hanno richiamato in proposito il passaggio della norma che collega le caratteristiche di conformità a quelle individuate nel piano territoriale regionale, PTR, il quale esula da considerazioni soggettive, occasionali ed estemporanee.

La pronuncia della Corte costituzionale avviene in una fase storica delicata in cui, a fronte di un'evoluzione sociale e religiosa nella quale sono sempre più insistenti e puntuali le richieste di esercizio della libertà religiosa, le risposte che vengono offerte sembrano orientate ad una salvaguardia di fondo della disciplina propria del diritto comune, con piccole concessioni legate, comunque, ad un contesto istituzionalizzato.

Ciò nondimeno, la Consulta, ancora una volta, è riuscita, nel merito, a richiamare e a riproporre lucidamente i fondamenti costituzionali che sono alla base dell'ordinamento italiano, nel far leva sul bilanciamento, sempre necessario, tra i diritti fondamentali e il loro limite. E dunque, nel caso di specie, tra la possibilità di realizzare edifici di culto e attrezzature destinate a servizi religiosi (sia pure adibiti ad attività educative, culturali, sociali e ricreative), con il relativo finanziamento, e la collegata valutazione regionale delle esigenze sociali, ponendo l'accento sui criteri della consistenza ed incidenza sociale delle diverse confessioni presenti nel territorio comunale, a prescindere dall'intesa ex art. 8, terzo comma, della Costituzione.

Va da ultimo segnalato che la pronuncia della Corte non intende promuovere un modello ideale di disciplina, né impedire del tutto la possibilità per una legge regionale di modificare e innovare le procedure per la realizzazione degli edifici di culto. Il principio della sussidiarietà verticale favorisce le modalità di intervento degli enti territoriali minori nel nel conseguire in modo più mirato, efficiente ed efficace gli obiettivi che interessano il soddisfacimento dei bisogni espressi dalla collettività, anche in materia religiosa.

Il pensiero va alla recentissima modifica introdotta in Veneto alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, dalla legge regionale 12 aprile 2016, n.12[9], con la possibilità che nella convenzione con il richiedente possa essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connessi alle pratiche rituali di culto.

[9] L. R. Veneto, n. 12 del 12 aprile 2016, Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 *Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio e successive modificazioni*, Bur Veneto n. 35 del 15 aprile 2016.

Una previsione opzionale che può costituire un segnale di apertura della confessione e modello di integrazione condiviso.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica
Direttore: Lanfranco Ferroni
Co-direttori: Giuseppe Giliberti, Luigi Mari, Lucio Monaco.

Direttore responsabile
Valerio Varesi

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Jean Andreau, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Maria Grazia Coppetta, Francesco Paolo Casavola, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Carla Faralli, Fatima Farina, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Giovanni Luchetti, Realino Marra, Guido Maggioni, Paolo Morozzo Della Rocca, Paolo Pascucci, Susi Pelotti, Aldo Petrucci, Paolo Polidori, Eduardo Rozo Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.
redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Enrico Moroni, Massimo Rubechi.

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Alberto Clini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Alberto Fabbri, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Massimiliano Orazi, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore, Giordano Fabbri Varliero.

Cultura giuridica e diritto vivente è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**

Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale.