



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. I
(ESTRATTO)

STEFANIA CANTISANI

LUCI E OMBRE NELLA SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE

N. 63 DEL 2016

(E NELLA CONNESSA SENTENZA N. 52)

**TRA AFFERMAZIONI DI COMPETENZA ED ESIGENZE DI
SICUREZZA**

31 GENNAIO 2017

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Stefania Cantisani

Luci e ombre nella [sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016](#) (e nella connessa [sentenza n. 52](#)) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza

ABSTRACT: *The article focuses on Judgment No. 63/2016 of the Italian Constitutional Court which declared void some articles of a law enacted by the Lombardia Region. These articles did not comply with the principles of religious freedom and equality, due to the strict requirements for some religion confessions when establishing their places of worship. The Author supports the decision of the Italian Constitutional Court but also underlines some of its weaknesses.*

SOMMARIO: 1. *La vicenda.* – 2. *Le premesse della decisione della Corte: il principio di laicità e la natura delle intese ex art. 8, comma 3, Cost. alla luce della [sentenza n. 52 del 2016](#).* – 3. *L'edilizia di culto e la libertà di professione religiosa: il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella [sentenza n. 63 del 2016](#).* – 4. *Le questioni dichiarate non fondate o inammissibili.* – 5. *Brevi considerazioni conclusive.* – 6. *Le leggi "fotocopia" della legge regionale lombarda: la legge della Regione Veneto e quella della Regione Liguria sulle attrezzature religiose.*

1. *La vicenda.*

La vicenda dalla quale è scaturita la [pronuncia n. 63 del 2016](#) ha avuto origine dal ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha impugnato gli artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g) della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (l. per il governo del territorio) come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c) della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2 recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (l. per il governo del territorio)-Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi".

Dopo le modifiche introdotte con la legge n. 2/2015 non a caso ribattezzata come legge "antimoschee"¹, il Capo III della legge urbanistica regionale n. 12/2005, dedicato alle norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, ha subito pesanti interventi normativi che stravolgevano l'originario testo ridefinendone l'ambito di applicazione sotto il profilo soggettivo ed aggravando al contempo il procedimento per la realizzazione dei nuovi edifici di culto².

In particolare, sotto il profilo soggettivo, la nuova normativa sostituiva l'intero comma 2 dell'art. 70, e introduceva i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater. Il precedente testo del comma 2 riteneva applicabile il citato Capo III della legge alle confessioni religiose "come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo, ed i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa stipulazione di convenzione tra il comune e le

¹E' da ricordare in proposito che a fine 2014 il Comune di Milano aveva emanato un bando per l'assegnazione in uso di tre nuove aree di proprietà comunale da destinare a "finalità religiose e per ulteriori attività sociali e culturali" e che ben due di tali aree erano state assegnate ad associazioni islamiche per la realizzazione di nuove moschee. L'approvazione della legge regionale n. 2 del 2015 su iniziativa della Giunta Regionale guidata dal leghista Maroni muoveva, quindi, da un intento manifestamente ostile all'iniziativa del Comune di Milano con lo scopo di bloccarla, come, di fatto, è avvenuto pur dopo la pronuncia della Corte: v. all'indirizzo telematico <http://www.lastampa.it/2016/07/13/italia/politica/legge-antimoschee-in-lombardia-lo-scontento-delle-associazioni-religiose-tskIfxVdOG3iQxmcLg5npL/pagina.html>. Sulla legge n. 2/2015, v. A. TIRA *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità* in http://www.olir.it/newsletter/archivio/2015_02_27.html e più diffusamente G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in StatoeChiese.it n. 14/2015; A. FERRARI, *La nuova legge lombarda sui luoghi di culto: una risposta sbagliata al pluralismo culturale e religioso*, all'indirizzo telematico <http://www.conoscereilmeticcio.it/la-nuova-legge-lombarda-sui-luoghi-di-culto-una-risposta-sbagliata-al-pluralismo-culturale-e-religioso/>

² Per un quadro di raffronto tra il testo precedente e quello modificato, v. l'appendice.

confessioni interessate". Il risultato finale della novella era invece quello di individuare come soggetti destinatari della normativa, oltre la Chiesa cattolica, le *"altre confessioni con le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione"* (comma 2), mentre per tutte le altre confessioni religiose che non avessero o non avessero ancora stipulato detta intesa, si richiedevano i requisiti di una *"presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune"* interessato e la presenza di *"statuti"* che esprimessero *"il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione"* (comma 2-bis). L'applicazione delle disposizioni in oggetto era inoltre condizionata alla stipulazione, da parte degli enti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica, di una convenzione urbanistica con espressa possibilità per il comune di procedere alla risoluzione o revoca della convenzione stessa *"in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione"* (comma 2-ter). La sussistenza dei richiesti requisiti era demandata a un parere preventivo e obbligatorio di un'istituenda Consulta regionale con composizione e modalità di funzionamento da stabilirsi dalla Giunta Regionale (comma 2-quater).

Quanto all'aspetto procedurale, l'originario art. 72 prevedeva che ciascun comune individuasse nell'apposito Piano dei servizi le aree destinate ad attrezzature religiose da dimensionare e disciplinare sulla base delle esigenze locali, *"valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70"*, istanze che dovevano essere tenute in debita considerazione anche per la dotazione di nuove aree per attrezzature religiose da reperirsi obbligatoriamente nel caso di nuovi insediamenti residenziali. Si precisava, inoltre, che la ripartizione di tali aree doveva avere luogo tra *"gli enti che ne abbiano fatto istanza in base alla consistenza ed incidenza sociale delle rispettive confessioni"*.

Il nuovo testo dell'art. 72 ha introdotto un apposito "Piano per le attrezzature religiose" (PAR) che i comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono obbligati a predisporre entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della nuova legge. Nel PAR, che si configura quale *"atto separato facente parte del piano dei servizi"*, sono specificamente individuate le *"aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse"* da dimensionarsi e disciplinarsi *"sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose"* con il risultato di estrapolare, in tal modo, le aree specificamente dedicate ai servizi religiosi dal complesso delle opere di urbanizzazione secondaria. Il PAR deve essere sottoposto a valutazione ambientale ai sensi dell'art. 4, legge n. 12 del 2005 e segue la medesima procedura di approvazione dei piani che compongono il piano di governo del territorio. In assenza del PAR non può essere realizzata nessuna nuova attrezzatura religiosa.

Il PAR deve inoltre prevedere (comma 7), 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”.

Nel corso del procedimento per l’approvazione del PAR (comma 4), “vengono acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell’ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l’autonomia degli organi statali” ed è in facoltà dei comuni “di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell’ordinamento statale”.

Da ultimo, si stabilisce (comma 8) che le disposizioni del nuovo articolo 72 “non si applicano alle attrezzature religiose esistenti alla entrata in vigore della legge recante “Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (l. per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”.

Come emerge con chiarezza dalla lettura delle modifiche apportate alla normativa urbanistica precedente dalla legge della Regione Lombardia n. 2 del 2015, “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” costituivano un serio ostacolo alla realizzazione di edifici di culto risolvendosi, in ultima istanza, in una palese violazione della normativa costituzionale già ampiamente segnalata in dottrina³.

L’impugnativa proposta dal Governo si articolava in ben otto motivi di ricorso che si sintetizzano di seguito:

- veniva contestata in primo luogo, per violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost., la disposizione (comma 2-bis dell’art. 70), che, per l’applicazione della normativa in questione, stabilisce, per gli enti delle confessioni religiose acattoliche prive di intesa e per quelle con intesa non ancora approvata per legge, una serie di requisiti (con particolare riferimento alla presenza diffusa e consistente a livello territoriale); tale disposizione introduce un’irragionevole disparità di trattamento a danno delle confessioni acattoliche prive di intesa e di quelle con intesa non ancora approvata per legge, rispetto alla Chiesa cattolica ed alle altre confessioni religiose con intesa approvata;

- la norma (comma 2-quater dell’art. 70), che attribuisce ad una Consulta regionale, da nominare con provvedimento della Giunta regionale, il rilascio di un parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui all’art. 70 comma 2-bis, determina la lesione delle competenze costituzionalmente riservate allo Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. c) Cost. in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

- la norma (comma 2-ter dell’art. 70), che prevede per i comuni la possibilità di risoluzione o revoca unilaterale delle convenzioni urbanistiche stipulate dalle confessioni religiose in caso di accertamento di attività non previste dalle convenzioni stesse è suscettibile di violare la libertà religiosa e di culto garantita dall’art. 19 Cost.: la possibilità di revoca della convenzione, infatti, è ancorata ad una formula “troppo generale e generica” potendo l’ente confessionale svolgere, in ipotesi, “purché nel rispetto della pertinente legislazione, attività anche diverse da quelle di religione e culto, ad esempio di carattere culturale o sportivo”;

- la norma (comma 4 dell’art. 72), che prescrive nel corso del procedimento per la redazione del Piano per le attrezzature religiose l’acquisizione dei pareri, tra gli altri, di esponenti e rappresentanti delle forze dell’ordine, oltre che degli uffici provinciali di questura e prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, è censurata per violazione dell’art. 117, comma 2, lett. h), che

³ Cfr. G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull’edilizia di culto: di male in peggio*, cit., che rileva come norme all’apparenza volte a dettare i «principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi» in una materia cioè di esclusiva competenza regionale, rendano in realtà “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”. Lo stesso autore peraltro dubita della legittimità costituzionale della legge regionale nel suo insieme adducendo argomentazioni in parte riprese dalla Corte nella sentenza in esame.

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

- la norma (ultimo periodo del comma 4 dell'art. 72), che fa salva la facoltà dei Comuni di indire *referendum* nel corso del procedimento per la predisposizione del Piano per le attrezzature religiose costituisce un aggravamento del procedimento stesso; tale facoltà viola l'art. 19 Cost., subordinando l'esercizio della libertà religiosa alla quale va ricondotta l'apertura di templi o oratori a "decisioni espressione di maggioranze politiche o altro";

- la previsione (comma 7 lett. e) dell'art. 72) dell'obbligo di installare impianti di video sorveglianza esterni ai nuovi edifici di culto e collegati con gli uffici della polizia locale o con le forze dell'ordine contrasta con l'art. 117, comma 2, lett. h) e con l'art. 118, comma 3 Cost., che affida alla sola legge statale il potere di disciplinare forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia della sicurezza pubblica;

- il requisito (comma 7 lett. g) dell'art. 72) della "congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR" per la sua ambiguità concettuale si presta ad applicazioni ampiamente discrezionali e facilmente discriminatorie degli enti religiosi in violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost;

- la disposizione (comma 5 dell'art. 72), che stabilisce la mera facoltà e non l'obbligo per i Comuni che intendano prevedere nuove attrezzature religiose di adottare ed approvare l'apposito piano contrasta con l'art. 3 del d.m. (LL.PP.) 2 aprile 1968 n. 1444, in materia di standard urbanistici che prescrive dotazioni minime di almeno 2 mq. per abitanti da destinare ad attrezzature di interesse comune, tra cui quelle religiose; tale previsione ha carattere inderogabile ed attiene alla materia dell'ordinamento civile di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

2. *Le premesse della decisione della Corte: il principio di laicità e la natura delle intese ex art. 8, comma 3 Cost. alla luce della [sentenza n. 52 del 2016](#).*

L'articolato ricorso del Governo ha costretto la Corte a un altrettanto articolato ragionamento in punto di diritto prima di giungere a un dispositivo comprensivo di due dichiarazioni di illegittimità, due rigetti interpretativi e tre inammissibilità di cui una manifesta.

Il Giudice delle leggi prima di esaminare le questioni sottoposte al suo giudizio ha, infatti, inteso richiamare i principi costituzionali in materia di libertà religiosa e di status delle confessioni religiose con e senza intesa con lo Stato.

Il riferimento è al principio di laicità⁴ inteso come principio supremo come tale immodificabile e immanente dell'ordinamento che postula, secondo l'accezione fornita dalla giurisprudenza

⁴ Com'è noto il principio di laicità è stato elaborato con la [sentenza 12 aprile 1989, n. 203](#) quando la Corte si è trovata a decidere sulle nuove norme concordatarie che, nel superare la logica del confessionismo di Stato dei Patti lateranensi (l'art. 1 del Protocollo addizionale alla legge 25 marzo 1985, n. 121 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra lo Stato e la Santa Sede che apportava modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, definiva «non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano») confermarono comunque l'impegno statale ad impartire l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole salvaguardando la libertà di coscienza di coloro che non intendevano frequentare detta materia. La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal Pretore di Firenze, con riferimento agli artt. 2, 3 e 19 Cost., e concerneva l'art. 9, punto (*recte*: numero) 2, della citata l. 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede) e l'art. (*recte*: punto) 5, lett. b), numero 2, del suddetto Protocollo addizionale, nel dubbio ch'essi avrebbero causato discriminazione a danno degli studenti non avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica "ove non potessero legittimare la previsione dell'insegnamento religioso come insegnamento meramente facoltativo". In sostanza, costringere gli alunni non avvalentisi alla frequenza di un'ora alternativa a quella di religione veniva ritenuto contrario agli artt. 3 e 19, intesi «come valori di libertà religiosa nella duplice specificazione di divieto: a)

che i cittadini siano discriminati per motivi di religione; b) che il pluralismo religioso limiti la libertà negativa di non professare alcuna religione». Per la Corte, quei valori «concorrono, con altri (artt. 7, 8 e 20 della Costituzione), a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica. Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, 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». Dopo un excursus della normativa relativa all'insegnamento della religione (cattolica) a partire dall'epoca giolittiana sino alle norme concordatarie del 1929, la Corte, con una sentenza interpretativa di rigetto, ha "salvato" le norme del nuovo Concordato affermando che "la Repubblica può, proprio per la sua forma di Stato laico, fare impartire l'insegnamento di religione cattolica in base a due ordini di valutazioni: a) il valore formativo della cultura religiosa, sotto cui s'inscrive non più una religione, ma il pluralismo religioso della società civile; b) l'acquisizione dei principi del cattolicesimo al «patrimonio storico del popolo italiano».

Il *genus* («valore della cultura religiosa») e la *species* («principi del cattolicesimo nel patrimonio storico del popolo italiano») concorrono a descrivere l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini."

Le norme in parola che garantiscono a ciascuno "nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori" il "diritto soggettivo di scelta se avvalersi o non avvalersi" dell'insegnamento della religione cattolica si inseriscono "nella logica strumentale propria dello Stato-comunità che accoglie e garantisce l'autodeterminazione dei cittadini, mediante il riconoscimento di un diritto soggettivo di scelta se avvalersi o non avvalersi del predisposto insegnamento della religione cattolica".

Si tratta di una "figura di diritto soggettivo che non ha precedenti in materia", la cui titolarità è riconosciuta ai genitori e, per le scuole secondarie superiori, direttamente agli studenti (in base all'art. 1, punto 1, l. n. 281 del 1986).

La Corte esclude infine che possa essere prevista come obbligatoria un'altra materia per chi decida di non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica: l'alternativa per costoro è uno stato di non-obbligo, dal momento che la previsione di altro insegnamento obbligatorio "verrebbe a costituire condizionamento per quella interrogazione della coscienza, che deve essere conservata attenta al suo unico oggetto: l'esercizio della libertà costituzionale di religione".

Come rilevato in dottrina, (v. A. GUAZZAROTTI, *Laicità e giurisprudenza* in Europeanrights.eu, 2011), "il principio di laicità delineato nella [sentenza 203/1989](#) "rivela come la logica prevalente dell'operazione della Corte è quella della "libertà religiosa positiva" (autenticità della scelta di chi si avvale dell'ora di religione), cui si somma l'attitudine di servizio dello stato verso esigenze religiose dei cittadini. Con una sintesi forse poco riverente, potremmo chiamarla una "laicità di servizio". Lo stesso autore rileva altresì come "questa laicità di servizio non venga invece richiamata in quei casi in cui a farsi sentire sono istanze confessionali di tipo minoritario" e sottolinea come l'aver caratterizzato in questo modo il principio di laicità significhi "offuscare" la diretta precettività di diritti e principi costituzionali apparentemente dotati di immediata applicabilità, quali il divieto di discriminazioni per motivi di religione, la parità di tutte le confessioni, la libertà individuale di religione, specie nel suo risvolto negativo quale presidio della (presupposta) libertà di coscienza (artt. 3, co. 1; 8, co. 1; 19 Cost.)".

Altri non hanno mancato di definire "ambigua" la concezione di laicità scaturita dalla decisione 203: così G. BRUNELLI, *La laicità italiana tra affermazioni di principio e contraddizioni della prassi* in [Rivista AIC](#), 2013, che afferma trattarsi "di una concezione della laicità che determina non pochi problemi teorici ed applicativi, essendo difficilmente conciliabile sia con la libertà negativa di religione - in quanto assegna un valore preminente all'esperienza religiosa (rispetto alle posizioni non religiose o anti-religiose) - sia con il principio di separazione tra gli ordini ex art. 7, comma 1, Cost., in base al quale lo Stato è radicalmente incompetente in merito alla definizione di ciò che è e ciò che non è religioso".

Tra i tanti commenti alla decisione v. N. COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, in *Foro It.*, 1989; S. BORDONALI, *Sulla laicità dell'ora di religione cattolica* in *Dir. Famiglia*, 1989; P. CAVANA, *L'interpretazione del principio di laicità dello Stato e la sentenza n. 203/1989 della Corte Costituzionale*, in *Dir.Eccles.*,1993.

Sul tema della laicità nella giurisprudenza costituzionale v. S. SICARDI, *Il principio di laicità nella giurisprudenza costituzionale (e rispetto alla posizione dei giudici comuni)*, Atti del Convegno "Costituzione e ordinamento giuridico", Foggia 24-25 novembre 2006, in [Rivista AIC](#); S. PRISCO, *Il principio di laicità nella recente giurisprudenza*, in [Costituzionalismo.it](#), Fasc.1/2007; P. CARETTI, *Il principio di laicità in trent'anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2011, 766; M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa, Edizioni ETS, 2012; L. MUSSELLI – C.B. CEFFA, *Libertà religiosa, obiezione di coscienza e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014.

costituzionale, non indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, come nell'esperienza d'Oltralpe⁵, bensì salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale: compito della Repubblica, secondo quanto emerge dalle pronunce citate dalla stessa Corte,⁶ è quello di garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione che rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2 Cost.

Da tale principio discende a cascata che garantire la libertà religiosa significa anche garantire il libero esercizio del culto (art. 19 Cost.), che, rappresentando l'estrinsecazione di detta libertà, è ugualmente riconosciuto a tutti e a tutte le confessioni religiose secondo quanto inequivocabilmente sancito dall'art. 8, commi 1 e 2, Cost. e ciò a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato.

Inevitabile a questo punto il richiamo operato dalla Corte alla propria precedente [sentenza n. 52 del 27 gennaio 2016](#) che ha trattato il tema delle intese ex art. 8, comma 3 Cost operando una "dissociazione" tra la libertà religiosa assicurata a tutte le confessioni religiose senza distinzione alcuna, e il regime pattizio di cui agli artt. 7 e 8, comma 3 Cost. destinato a normare specifici aspetti del rapporto tra lo Stato e le confessioni religiose e basato sulla "concorde volontà" di entrambi tali soggetti.

La sentenza ha deciso il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato insorto tra Governo e Corte di Cassazione annullando la sentenza di quest'ultima (sent. Sezioni Unite Civili, 28 giugno 2013, n. 16305), che aveva a sua volta respinto il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione, avanzato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 novembre 2011, 6083.

Si tratta di una complessa vicenda⁷ il cui punto centrale era costituito dalla questione se fosse o meno sindacabile in sede giurisdizionale, la pretesa di una associazione non riconosciuta (nella specie

⁵ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Laicità e giurisprudenza*, cit., che mette a confronto la laicità dello Stato francese con il principio di laicità coniato dalla Corte Costituzionale in Italia: secondo il citato autore la laicità francese, concetto distinto dalla libertà religiosa e di coscienza, "è l'esito di politiche volte innanzitutto a sottrarre alla Chiesa il pervasivo controllo sulla società che le forze conservatrici e della reazione le avevano attribuito fino all'avvento della III Repubblica nel 1870, politiche la cui formale legittimazione era comunque quella di garantire la libertà religiosa e di coscienza dei cittadini. In termini operativi e "processuali", infatti, la laicità fissa un obbligo di neutralità allo Stato che rende superflua la dimostrazione dell'incidenza di certe politiche pubbliche "religiosamente sensibili" sulla libertà di coscienza individuale e sulla parità tra i culti e i loro membri" (*omissis*) - ; al contrario, "la nostra laicità non è stata pensata (dalla Corte costituzionale) per fornire strumenti operativi ai giudici bensì per fornire legittimazione simbolica alla politica neo-concordataria del legislatore".

⁶ La Corte richiama sul punto, oltre alla [sentenza 203/1989](#) (v. *supra* nota 3), la [sentenza Corte cost. 20 novembre 2000, n. 508](#), in *Giur. It.*, 2001, 2228, con nota di F. ALBO; in *Giur. Cost.*, 2000, 3965, con note di M. OLIVETTI e di B. RANDAZZO, in *Corriere Giur.*, 2001, 335, con nota di C. COLELLA; la [sentenza Corte cost. 14 novembre 1997, n. 329](#), in *Giur. It.*, 1998, 987, con nota di F. FONTANA; in *Giur. Cost.*, 1997, 3335, con nota di F. RIMOLI, e in *Foro It.*, 1998, I, 26, con nota di G. FIANDACA; la [sentenza Corte cost., 8 ottobre 1996, n. 334](#), in *Giur. It.*, 1997, I, 1; in *Foro It.*, 1997, I, 25, con nota di G. VERDE, ed in *Giur. Cost.*, 1996, 2919, con nota di S. MANGIAMELI e G. DI COSIMO.

⁷ L'UAAR aveva proposto ricorso avanti al TAR del Lazio chiedendo l'annullamento della delibera del Consiglio dei ministri del 27 novembre 2003, la quale, recependo il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, decideva di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione, ritenendo che la professione di ateismo non potesse essere assimilata ad una confessione religiosa, intesa quale "un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone, che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale" (Nota Presidenza del Consiglio 5 dicembre 2003).

Sulla questione si era pronunciato il TAR Lazio, sezione prima che, con sentenza 31 dicembre 2008, n. 12539, dichiarava l'inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione ritenendo che la determinazione impugnata avesse natura di atto politico in quanto tale non impugnabile ai sensi dell'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (*Codice del Processo amministrativo*) che, come è noto, riproduce l'analoga norma già contenuta nell'art. 31 del R.D. n. 1054 del 1924 (*Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*).

A diversa conclusione perveniva il Consiglio di Stato, Sez. IV, che, in sede di appello, con sentenza 18 novembre 2011, n. 6083, ribaltava la sentenza del giudice amministrativo di prima istanza. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, l'atto di

l'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti) ad avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula dell'intesa prevista dal comma 3 dell'art. 8, pretesa che era stata negata dal Governo sul presupposto del disconoscimento in capo all'istante della qualifica di "confessione religiosa".

La Corte di Cassazione, conformandosi in punto di diritto al giudizio emesso dal Consiglio di Stato, qualificava l'accertamento preliminare circa la qualificazione dell'istante come confessione religiosa esercizio di *discrezionalità tecnica* come tale sindacabile in sede giurisdizionale. La tesi sostenuta si fondava sul collegamento tra il primo comma dell'art. 8 Cost., che garantisce l'eguaglianza delle confessioni religiose davanti alla legge, con il successivo comma 3, che assegna all'intesa la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse da quella cattolica: in quest'ottica, cioè, la stipulazione dell'intesa appare volta anche alla migliore realizzazione dei valori di eguaglianza tra confessioni religiose. Per tale ragione, si assumeva che l'attitudine di un culto a stipulare le intese con lo Stato non possa essere rimessa all'assoluta discrezionalità del potere esecutivo, pena – appunto – il sacrificio dell'eguale libertà tra confessioni religiose. Si osservava, tra l'altro, che le intese «si stanno atteggiando, nel tempo, in guisa di normative “per adesione”, innaturalmente uniformandosi a modelli standardizzati»⁸ e da tale circostanza derivava che il Governo avrebbe avuto l'obbligo giuridico di avviare le trattative ex art. 8 Cost. per il solo fatto che una qualsiasi associazione lo richieda, e a prescindere dalle evenienze che si possano verificare nel prosieguo dell'iter legislativo.

Il Governo, nel contestare la tesi della Cassazione circa la *doverosità* dell'avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa, sosteneva che l'art. 8, comma 3 Cost. costituiva “norma sulle fonti” dal momento che “le intese integrerebbero il presupposto per l'avvio del procedimento legislativo finalizzato all'approvazione della legge che regola i rapporti tra Stato e confessione religiosa, e pertanto parteciperebbero della stessa natura, di atto politico libero, delle successive fasi dell'*iter legis*. La dottrina avrebbe, altresì, chiarito che le intese, in quanto dirette all'approvazione di una legge, coinvolgerebbero *la responsabilità politica del Governo, ma non la responsabilità dell'amministrazione*. In sostanza, poiché l'omesso esercizio della facoltà di iniziativa legislativa in

avvio o mancato avvio delle trattative non poteva considerarsi atto politico, bensì atto di valutazione tecnica con cui l'Amministrazione debba motivare la ponderazione degli interessi in gioco: quello dell'associazione ad addivenire all'intesa, con l'interesse pubblico alla selezione dei soggetti con cui avviare le trattative. Secondo il Consiglio di Stato, inoltre, la valutazione governativa della riconduzione dell'associazione alla categoria delle “confessioni religiose” deve essere sindacabile. In ogni caso, e quanto meno, l'avvio delle trattative sarebbe obbligatorio, qualora si pervenisse alla conclusione secondo cui l'associazione richiedente sia “confessione religiosa”, salva ovviamente restando la facoltà del Governo di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative, ovvero la facoltà del Parlamento di non tradurre in legge l'intesa medesima.

Contro la sentenza del Consiglio di Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri proponeva ricorso ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, della Costituzione, alle sezioni unite della Corte di cassazione, sostenendo che il rifiuto di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. debba qualificarsi “atto politico” insindacabile.

Le sezioni unite della Corte di Cassazione, con la sent. m. 16305 del 2013, respingevano il ricorso, affermando che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisce esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale. Ciò in quanto, a detta della Cassazione, il terzo comma dell'art. 8 sarebbe strumentale al primo comma della stessa norma e, dunque, alla realizzazione dell'eguaglianza tra confessioni religiose. Successivamente a tale pronuncia, il TAR Lazio, sezione prima, con sentenza 3 luglio 2014, n. 7068, respingeva nel merito il ricorso dell'UAAR, affermando la correttezza del comportamento governativo di diniego della trattativa sulla base della considerazione secondo cui l'associazione richiedente non rientrerebbe, secondo peraltro l'auto-qualificazione contenuta nel proprio statuto, nella categoria delle confessioni “religiose”.

Nonostante tale pronuncia il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti della Corte di cassazione insistendo sulla tesi che il rifiuto di avviare le trattative finalizzate alla stipula dell'intesa sia atto politico, espressione della funzione di indirizzo politico che la Costituzione assegna al governo in materia religiosa e come tale, sottratto al sindacato giurisdizionale.

⁸ Vedi il punto 8 della motivazione in diritto della sentenza Corte di Cass. SS.UU. n. 16305 del 2013.

materia religiosa rientra tra le determinazioni politiche sottratte al controllo dei giudici comuni, così come il Governo è libero di non dare seguito alla stipulazione dell'intesa, omettendo di esercitare l'iniziativa per l'approvazione della legge prevista dall'art. 8, comma 3, Cost., a maggior ragione dovrebbe essere libero, nell'esercizio delle sue valutazioni politiche, di non avviare alcuna trattativa.”

La Corte ha “sposato” le tesi formulate dal Governo dichiarando che non spettava alla Corte di Cassazione sindacare in sede giurisdizionale la delibera del Consiglio dei Ministri che ha negato all'UAAR l'apertura delle trattative per la stipula dell'intesa di cui all'art. 8, comma 3 Cost. e, nel farlo, ha colto l'occasione per fornire una interpretazione “autentica” del disposto costituzionale di cui al citato art. 8, comma 3, volto ad estendere alle confessioni religiose acattoliche il “metodo della bilateralità”. Le intese cioè sono finalizzate a riconoscere le esigenze specifiche di ciascun gruppo di fede, concedendo particolari vantaggi o imponendo determinate limitazioni oppure attribuendo rilevanza nell'ordinamento ad atti confessionali e ciò a prescindere dalla circostanza che, come la stessa Corte riconosce, le stesse mostrino una certa tendenza alla uniformità di contenuti.

Nel sistema costituzionale, si afferma, *“le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. ([sentenza n. 43 del 1988](#)) e dall'art. 19 Cost, che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese ([sentenze n. 346 del 2002](#) e [n. 195 del 1993](#))”*.

La mancata stipulazione di un'intesa di per sé non è *“incompatibile con la garanzia di uguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica, tutelata dall'art. 8, primo comma Cost.”*; d'altra parte, si sostiene, nel nostro ordinamento, caratterizzato dal principio di laicità e, quindi, di imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa, *“non è in se stessa la stipulazione dell'intesa a consentire la realizzazione dell'eguaglianza tra le confessioni: quest'ultima risulta invece complessivamente tutelata dagli artt. 3 e 8, primo e secondo comma, Cost., dall'art. 19 Cost., ove è garantito il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata, nonché dall'art. 20 Cost.”*

Ma il passaggio cruciale della sentenza, che costituisce una sorta di postulato sul quale si fonda [la decisione n. 52](#) in esame, è l'affermazione secondo la quale *“non è corretto sostenere che l'art. 8, comma 3, Cost. sia disposizione procedurale meramente servente dei – e perciò indissolubilmente legata ai – primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti. Il comma 3, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del “metodo bilaterale” alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative”*⁹.

Ne deriva che solo il legislatore potrebbe, nell'ambito della discrezionalità che gli è propria *“introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore”* e solo allora il rispetto di tali vincoli potrebbe essere sindacato nelle sedi appropriate costituendo tali parametri un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative.

⁹ [Par. 5.1 del Considerato in diritto.](#)

Non è quindi configurabile, allo stato attuale, secondo la Corte, alcuna pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione dell'intesa ex art. 8, comma 3 Cost.: a ciò ostano “ragioni istituzionali e costituzionali” e più in particolare :

- il metodo della bilateralità cui fa riferimento dell'art. 8, comma 3 Cost. pretende una concorde volontà delle parti nell'iniziare le trattative, prima ancora che nel condurle e nel concluderle ;
- non essendovi una pretesa giustiziabile alla conclusione positiva delle trattative, non può esservi neppure una pretesa all'avvio delle stesse; non si vede del resto in quali forme e strumenti la stipulazione di tale intesa possa essere imposta al Governo.

La non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative è inoltre giustificata da argomenti di ordine “politico” dovendosi considerare “*la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa, i quali possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative*”. La discrezionalità ampia di cui gode il Governo in materia anzi, potrebbe, afferma la Corte, indurlo a “*non concedere nemmeno quell'implicito effetto di “legittimazione” in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative*”¹⁰.

La scelta del Governo, che si esprime attraverso il Consiglio dei Ministri, cui spetta di adottare “gli atti concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 della Costituzione” ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. 1) della legge n. 400 del 1988, pur tuttavia non è completamente immune da ogni controllo: in caso di diniego di avvio delle trattative, infatti, il Governo risponde non in sede giudiziaria bensì di fronte al Parlamento che può doverosamente esercitare, visti i delicati interessi protetti dall'art. 8, comma 3, Cost., un controllo effettivo, fin dalla fase preliminare all'apertura vera e propria delle trattative, sulle deliberazioni per legge spettanti al Consiglio dei Ministri.

La Corte, si premura poi di circoscrivere la portata del riconoscimento di “atto politico”¹¹ alla decisione del Consiglio dei Ministri affermando che l'atto (di diniego) nella parte in cui nega la natura

¹⁰ [Par. 5.2 del Considerato in diritto.](#)

¹¹ Cfr. S. LEONE, *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da enforcement giudiziario . Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell'istante (Corte cost. n. 52/2016)*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), per la quale “pare utile sgombrare il campo da un possibile equivoco, che potrebbe insorgere laddove si spostasse la lente di osservazione dall'atto (il diniego di avvio del negoziato) alla motivazione dell'atto (il diniego della qualifica di confessione religiosa). A essere insindacabile, in quanto espressivo di discrezionalità politica, è il primo “.

Sulla questione della definizione di “atto politico” di cui all'art. 7, comma 1, ultimo periodo del Codice del Processo amministrativo in relazione alle disposizioni della Costituzione con particolare riferimento all'art. 113, v. R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), ed ivi gli ampi richiami alla dottrina e giurisprudenza formatasi in materia.

L'autore afferma che una “categoria di atti politici non sussiste in sé in quanto categoria di atti non giustiziabili, ma solo in quanto categoria di atti correlati a funzioni costituzionali tipiche Esistono cioè atti politici solo in quanto *atti costituzionali*, cioè espressivi degli ambiti di autonomia propri di organi costituzionali. Pertanto solo con riferimento ad atti di tali organi (se si vuole) si possono categorizzare *atti costituzionali politici* in contrapposizione ad *atti costituzionali non politici*, cioè giustiziabili a prescindere dalla provenienza dall'organo costituzionale *se idonei a violare situazioni giuridiche soggettive*. Se l'atto promani dall'esecutivo si potrà parlare di “atto costituzionale politico” (o non politico) del Governo, ovvero di *atto (costituzionale) di governo*. Quindi anche gli atti di governo saranno o meno politici a seconda della relativa idoneità causale ad incidere sul patrimonio giuridico di singoli”.

In sostanza, “il carattere identificativo dell'atto politico non è tanto la sua provenienza *quanto piuttosto la sua non idoneità sul piano causale ad incidere direttamente sul patrimonio giuridico dei soggetti dell'ordinamento*”. Una tale lettura riconduce la categoria dottrinale degli atti politici all'interno degli atti costituzionali “allo scopo di sterilizzare le conseguenze anticostituzionali dell'art. 7, comma 1, ultimo periodo del Codice del Processo amministrativo” che nella sua formulazione letterale si pone in aperto contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost. A riguardo si richiama la giurisprudenza della Corte Costituzionale e, in particolare, la [sentenza n. 81 del 2012](#) laddove si afferma che “gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a

di confessione religiosa al gruppo istante, non ha efficacia esterna al procedimento sotteso all'art. 8, comma 3, Cost. e non può pregiudicare ad altri fini i principi protetti dagli articoli 3, 8, 19 e 20 Cost. e che *“un eventuale atto lesivo, adottato in contesti ovviamente distinti rispetto a quello ora in questione, potrà essere oggetto di controllo giudiziario, nelle forme processuali consentite dall'ordinamento, allo scopo di sindacare la mancata qualificazione di confessione religiosa che pretendesse di fondarsi sull'atto governativo”*.

Occorre, cioè, operare una distinzione tra l'accertamento in astratto dei caratteri confessionali di un gruppo religioso, accertamento dal quale dipende l'applicazione delle norme del diritto comune in favore delle associazioni religiose¹² e l'individuazione in concreto dell'interlocutore con il quale avviare le trattative finalizzate all'intesa: quest'ultima *“è scelta nella quale hanno peso decisivo delicati apprezzamenti di opportunità, che gli artt. 8, comma 3, e 95 Cost. attribuiscono alla responsabilità del Governo”*.

Le argomentazioni della Corte, nei vari passaggi interpretativi sopra riportati, hanno suscitato un ampio dibattito tra gli studiosi della materia che hanno sottoposto ad uno screening approfondito la decisione in esame¹³.

In questa sede preme segnalare solo alcuni aspetti di rilievo che sono intimamente collegati alla [decisione n. 63](#) oggetto dell'attuale commento.

In primo luogo suscita perplessità l'asserita mancata strumentalità dell'art. 8, comma 3 Cost. rispetto ai primi due commi dello stesso articolo, affermazione, questa, che consente alla Corte di negare all'intesa il legame con i principi di uguaglianza e pluralismo in materia di religione che troverebbero

livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate”.

¹² La sentenza ([par. 5.3 del Considerato in diritto](#)) richiama sul punto la precedente giurisprudenza della Corte secondo la quale *“in assenza di una legge che definisca la nozione di “confessione religiosa”, e non essendo sufficiente l'auto-qualificazione, «la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione», dai criteri che, nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali ([sentenza n. 195 del 1993](#); in termini analoghi, [sentenza n. 467 del 1992](#))”*.

¹³ Tra i tanti commenti, oltre ai lavori di R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale* e di S. LEONE, *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell'istante (Corte cost. n. 52/2016)* citati in nota 10, si vedano A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in [Federalismi.it](#); S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in [StatoeChiese.it](#), n. 20/2016 1 ss.; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in [Federalismi.it](#); M. PAPPONE, *L'apertura delle trattative per la stipula di intese costituisce attività politica non sindacabile in sede giurisdizionale*, in [Osservatorio AIC](#), 2, 2016, 1 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](#); 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](#); D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose*, in [Federalismi.it](#); A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iusdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in [Federalismi.it](#); V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in [Osservatorio AIC](#), 2, 2016, 1 ss.

già di per sé complessiva tutela in altri articoli della costituzione e, segnatamente, negli artt. 3, 8, commi 1 e 2, e 19¹⁴.

Come evidenziato in dottrina, infatti, il collegamento era ben presente ai padri costituenti il cui intento era di tentare di “risarcire” in qualche modo le confessioni di minoranza discriminate nell’epoca fascista mediante l’approvazione di un testo che riconoscesse a queste ultime la possibilità di esprimere liberamente la propria fede nell’ambito di uno strumento, quello appunto dell’*intesa*, che si poneva “a garanzia del pluralismo religioso, quale principio fondante la nascente Repubblica”¹⁵.

Se dunque non può non convenirsi con l’affermazione della Corte secondo la quale l’uguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni religiose a prescindere dalla stipulazione di intese di talché il legislatore non può operare discriminazioni tra le confessioni stesse in base al fatto che esse abbiano o meno raggiunto tali intese, deve però ugualmente riconoscersi come il negare la sussistenza di un legame tra il primo ed comma 3 dell’art. 8 significa negare rilievo al criterio della “uguale libertà” che, quanto meno in astratto, garantisce ai gruppi religiosi di avere accesso a quegli “status promozionali” in condizione di assoluta parità: diversamente interpretato, infatti, il principio della bilateralità disgiunto dal principio di eguale libertà “rischia, infatti, di divenire fonte di odiosi privilegi”¹⁶ quando la finalità ultima degli accordi con le confessioni è “quella di pervenire ad uno svolgimento il più ampio e completo possibile di tutte le estrinsecazioni della libertà religiosa; ed è

¹⁴L’*intesa* rappresenterebbe, cioè, “soltanto un *quid pluris*, funzionale “al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso”, ritenute non influenti (bisogna ipotizzare) a modificare lo *status* della confessione – ossia l’insieme delle garanzie che ne definiscono la complessiva condizione giuridica all’interno dell’ordinamento statale – ma non per profili afferenti al godimento di diritti e libertà essenziali e, quindi, senza ricadute sul parametro della “uguale libertà” che la Corte ci dice ora da intendere necessariamente limitato ai contenuti di base del libero organizzarsi e agire della confessione”, così A. LICASTRO *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, in StatoeChiese.it, n. 26/2016.

¹⁵Così A. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intesa da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, cit., 7, che ricostruisce fedelmente i passaggi dell’Assemblea costituente dai quali emerge che il sistema delle intese era strettamente collegato al principio di piena libertà per tutte le confessioni religiose.

Sul punto si v. anche V. VITA, *Della non obbligatorietà dell’avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un’intesa.*, cit., che richiama l’intervento dell’on. Ruini il quale, nel corso dei lavori preparatori dell’Assemblea costituente, nella seduta del 25 marzo 1947, ebbe ad affermare: “Bisogna bensì andare incontro ai desideri delle minori confessioni, ed assicurarne la libertà. La Commissione ritiene che debbano sempre, nei loro rapporti con lo Stato, essere regolate da legge. In molti casi non occorrerà che intervenga una legge: le confessioni saranno lasciate interamente libere. Ma il giudizio e la decisione se si debba o no provvedere con legge, non può essere rimesso alla rappresentanza della confessione: spetta logicamente e necessariamente allo Stato; che ha tuttavia il dovere di procedere, ove sia richiesto, a trattative con tali rappresentanze. Questo sembra il sistema, indubbiamente migliore fra tutti, che risponde al pensiero della Commissione. La sua applicazione potrà aver luogo con piena soddisfazione delle Chiese interessate.”

Per una definizione dell’*intesa* come “contratto di diritto pubblico interno”, v. C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di uguaglianza “senza distinzione di religione” ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in [Osservatorio AIC](http://OsservatorioAIC.it), 2/2016 ed ivi ampi riferimenti in dottrina. Tale qualificazione produrrebbe l’effetto “non soltanto di non permettere al legislatore di modificare unilateralmente il contenuto dell’eventuale *intesa* raggiunta attraverso una revisione della legge approvata *ex art.* 8, comma 3, ma anche quello di integrare un vero e proprio obbligo costituzionale per il Governo di presentare il disegno di legge di approvazione dell’*intesa* stessa al Parlamento, disegno di legge che deve riprodurre almeno la sostanza – c.d. obbligo di conformità sostanziale – dell’*intesa* conclusiva delle trattative”. La definizione della legge di approvazione dell’*intesa* come “legge rinforzata” e cioè resistente a qualsiasi modifica o abrogazione nel tempo perché vincolata all’*intesa* con essa approvata, secondo la citata autrice, costituirebbe inoltre un ulteriore argomento in favore del riconoscimento di un “obbligo positivo ulteriore e rafforzato rispetto al mero divieto di discriminazione per motivi religiosi, nei confronti del Governo” e dunque in un obbligo a carico di quest’ultimo “di motivare l’eventuale diniego all’avvio delle trattative di cui al comma 3 dell’articolo 8 della Costituzione” con la conseguenza della sussistenza di un “ulteriore eventuale potere di verificare in sede giudiziaria che tali motivazioni non siano discriminatorie, in violazione del primo comma dell’articolo 8”.

¹⁶Così V. VITA, *Della non obbligatorietà dell’avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un’intesa.*, cit. 7.

obiettivo da considerare ineludibile nell'ambito dei principi di cui la Costituzione si sostanzia, come insieme di direttrici da perseguire ed attuare *magis ut valeat*".¹⁷

In conclusione, "qualsiasi funzione si ritenga di dovere attribuire all'istituto disciplinato dall'art. 8, comma 3, Cost., l'eguaglianza di *chance*, e quindi la medesima possibilità di accesso all'intesa, dovrebbe essere garantita a tutti i gruppi (non per effetto del principio di cui al primo comma dell'art. 8 Cost. ma in forza del *principio di uguaglianza* di cui all'art. 3, primo comma, Cost., che ha peraltro un riscontro del tutto simmetrico, per i profili in esame, nel *principio di imparzialità* della Pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)".¹⁸

E' stato altresì evidenziato come una legge attuativa del principio di bilateralità, che la sentenza evoca quale fondamento per la "giustiziabilità" delle scelte governative nell'ambito del procedimento per la stipula delle intese¹⁹, dovrebbe limitarsi a disciplinare il mero procedimento di negoziazione, non potendo essa stessa introdurre alcun criterio quantitativo o sociologico sul quale selezionare le confessioni istanti, al di là di parametri minimi di ragionevolezza".²⁰

Ma vi è anche un altro passaggio della sentenza che desta perplessità e che si collega, sotto altri aspetti, alla successiva [decisione n. 63 del 2016](#) ed è il punto in cui la Corte richiama "*la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali*" che consentirebbero al Governo addirittura di astenersi dall'avviare trattative con soggetti considerati politicamente "non idonei" i quali anzi potrebbero, per ciò solo, avvalersi di quell'implicito effetto "di legittimazione" derivante dal contatto intrapreso.

Una tale prudenza, si è detto, "inviterebbe a dedurre fatti politici in una sorta di condizione sospensiva della neutralità dinnanzi alle religioni, in nome di una ragion di Stato paradossalmente opposta alla forma democratica e laica della Repubblica"²¹.

Il ragionevole bilanciamento degli interessi protetti dagli artt. 8 e 95 escluderebbe dunque, secondo il ragionamento della Corte, una "pretesa" giustiziabile all'avvio delle trattative con l'unico limite che il Governo, nella sua ampia discrezionalità incontra, del rispetto dei principi costituzionali. La Corte, dunque, in ultima analisi, non considera che nell'ambito di tale valutazione di opportunità politica possano entrare in gioco altri principi costituzionali, quali il pluralismo culturale e confessionale e il principio di laicità, principi che dovrebbero essere anch'essi oggetto di bilanciamento e porsi come limiti al principio di bilateralità e alla funzione d'indirizzo politico²².

Come si è giustamente osservato, la decisione della Consulta, "dilata l'area del politicamente riservato e mette al riparo da ogni forma di sindacato giurisdizionale i comportamenti, in forma sia

¹⁷ In tal senso S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, 463.

¹⁸ Cfr. A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, cit., 25

¹⁹ Secondo A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni*, cit., 8 "In realtà, la Corte sembra scoraggiare quest'ipotesi, proprio quando riconosce che una molteplicità di fattori, mutevoli per composizione e importanza, "possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative". La conclusione della Corte è piuttosto *tranchant*: a "fronte di tale estrema varietà di situazioni, che per definizione non si presta a tipizzazioni, al Governo spetta una discrezionalità ampia".

²⁰ Così J. PASQUALI CERIOLO, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma Cost. in Stato, Chiese e pluralismo confessionale* in [Statochiese.it](#), n. 30/2016.

²¹ J. PASQUALI CERIOLO, *op. cit.*, 12.

²² In tal senso V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa*, cit., 9 che giunge alla conclusione per cui sarebbe stato più opportuno che la Corte avesse deciso nel senso della sindacabilità dell'atto del Governo benché rientrante nella discrezionalità tecnica dello stesso, in relazione al fatto che "ricondurre il diniego del Governo di avviare le trattative tra le decisioni politiche non sindacabili espone le confessioni religiose al rischio di essere trattate in modo diseguale, non sulla base dei contenuti dell'intesa che potrebbero proporre, bensì sul mero presupposto di appartenere ad una determinata religione, e, dunque, in definitiva, sulla base di quello che potrebbe essere un pregiudizio ideologico non compatibile col principio di laicità".

omissiva che commissiva, del Governo, con ciò facendo arretrare la soglia entro la quale la Corte stessa, unitamente agli altri giudici, può (e deve) far luogo al sindacato medesimo”²³.

In considerazione della posizione assunta dalla Corte con la sentenza in questione, e a prescindere dal possibile sindacato del Parlamento riguardo alle decisioni assunte dal Governo, molti autorevoli commentatori si sono interrogati sui possibili rimedi giuridici a disposizione delle confessioni religiose che si vedano negare l’apertura delle trattative finalizzate alla stipulazione delle intese di cui al comma 3 dell’art. 8 Cost.

Alcuni hanno suggerito l’eventualità di ricorrere agli strumenti offerti dall’ordinamento che attengono alla giustiziabilità dell’interesse legittimo²⁴; altri ritengono che si possa sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato ex art. 134 Cost.²⁵ nonostante a ciò osti l’attuale regolamentazione di cui alla legge n. 87 del 1953 in tema di legittimazione ad essere parte del conflitto²⁶.

La questione non può essere approfondita in questa sede ma merita inoltre segnalare che le conclusioni cui è giunta la Corte non appaiono del tutto in linea con i principi giurisprudenziali della Corte di Strasburgo in tema di uguale riconoscimento di diritti di libertà religiosa.²⁷

Fatti salvi i rilievi in punto di diritto, comunque, è pressoché unanime in dottrina la constatazione che l’assenza di una legge organica sulla libertà religiosa²⁸ inevitabilmente acuisce la responsabilità “politica” del Governo nella stipulazione delle intese, e dilata inevitabilmente i margini di discrezionalità dello stesso”.²⁹

A tale riguardo, non può tacersi che a oggi i gruppi religiosi senza intesa sono soggetti al regime deteriore dei c.d. “culti ammessi” di cui alla legislazione fascista (l. n. 1159 del 1929 e R.D. n. 289 del

²³ L’osservazione, anzi, la constatazione è di A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell’area delle decisioni politiche non giustiziabili*, cit., 9.

²⁴ V. J. PASQUALI CERIOLO, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia*, cit. 12.

²⁵ Da ultimo cfr. A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose*, cit., 5 e ss.

²⁶ E’ il rilievo di V. VITA, *Della non obbligatorietà dell’avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un’intesa*, cit., 10 che, pur riconoscendo che ci si trova di fronte ad una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita, segnala che “tale proposta incontra un ostacolo nella legittimazione ad essere parte di un conflitto, attribuita dalla l. 87 del 1953 agli organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, essendo la confessione religiosa un soggetto esterno allo Stato-apparato ed essendovi un precedente in tal senso solo nei confronti del comitato promotore del referendum. Alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale, tale soluzione appare poi ancor più di difficile attuazione”.

²⁷ V. in tal senso le considerazioni di A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell’area delle decisioni politiche non giustiziabili*, cit., che pone il problema del possibile contrasto tra un’eventuale decisione del giudice europeo e la pronuncia difforme della Corte Costituzionale, con ampi riferimenti dottrinari sul tema. Anche J. PASQUALI CERIOLO, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia*, cit., evidenzia il problema citando la recente sentenza 26 aprile 2016 della Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, *İzzettin Doğan e al. c. Turchia* (p. 14 nota 30).

²⁸ Per un approfondimento sul tema v. L. De Gregorio, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università cattolica del Sacro Cuore – sede di Piacenza, Piacenza, 2012, con Aggiornamento del 5 giugno 2014, all’indirizzo telematico http://www.olir.it/areetematiche/libri/documents/aggiornamento_de_gregorio_5_giugno_2014.pdf

²⁹ Così A. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale*, cit., 8 che ritiene che la vicenda sottoposta alla decisione della Corte abbia messo in luce il vero problema costituito dalla: “permanente inattuazione del dettato costituzionale relativo all’eguale libertà di tutte le Confessioni, con la rimozione o l’elusione delle scelte inerenti ad una legge generale sulla libertà religiosa, individuale e collettiva” (S. BERLINGÒ, *L’affaire dell’UAR: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*) in StatoeChiese.it; nello stesso senso v. anche I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in Federalismi.it, secondo la quale “in assenza di una legge organica sulla libertà religiosa continueranno ad avere un peso fondamentale i delicati apprezzamenti di opportunità politica che l’art. 95 della Costituzione italiana attribuisce alla responsabilità politica dell’Esecutivo”.

1930) senza poter beneficiare di canali di finanziamento statale, in primis quello dell'8 per mille³⁰ sicché l'auspicio dell'approvazione di una legge di questo genere, che avrebbe anche il pregio di abrogare la precedente normativa in materia, “potrebbe rendere di applicazione generale il c.d. diritto comune delle intese, così da regolare i rapporti con le confessioni prive di intese in base ai principi derivanti dalle intese già stipulate”³¹.

3. *L'edilizia di culto e la libertà di professione religiosa: il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella [sentenza n. 63 del 2016](#).*

Dopo aver richiamato dunque il principio di diritto secondo il quale il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose a seconda che le stesse abbiano o non stipulato le intese previste dal comma 3 dell'art. 8 Cost, principio che costituisce una costante della propria giurisprudenza in materia³², la Consulta, nella [pronuncia n. 63](#), passa ad esaminare la questione

³⁰ V. J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia*, cit., 16 ed ivi i rimandi in nota 35.

³¹ V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa*, cit., 11.

³² Oltre alla [sentenza n. 52 del 2016](#), già ampiamente commentata in precedenza, sono citate anche altre due pronunce della Corte: si tratta delle [sentenze n. 195 del 1993](#) e [n. 346 del 2002](#). In particolare, la [sentenza n. 195/1993](#) ha dichiarato incostituzionale per violazione degli artt. 8, 19, 2 e 3 Cost, l'art. 1 della legge n. 29 del 1988 della regione Abruzzo, relativa alla disciplina urbanistica dei servizi religiosi, nella parte in cui prevedeva l'erogazione di contributi solamente a favore delle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato fossero regolati sulla base di intese, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. Già in questa pronuncia si delineano alcune delle tesi che saranno riprese nella [sentenza n. 63](#), quale ad esempio, quella secondo la quale il fatto che, se anche tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere di fronte alla legge e dunque la stipulazione dell'intesa non può costituire elemento di discriminazione per l'attribuzione di risorse finanziarie nell'ambito dell'applicazione della disciplina urbanistica relativa alla realizzazione di edifici di culto, pur tuttavia tale disciplina ben può determinare diversità di trattamento tra le confessioni religiose in ragione dell'entità della presenza dell'una o dell'altra confessione sul territorio. Ragionando in questi termini, cioè, la Corte ha ritenuto che la legge regionale sotto questo aspetto non integrasse alcuna discriminazione giacché “si limita a condizionare e proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato” così finendo “*per conferire un inevitabile rilievo all'elemento dimensionale delle comunità religiose*” (la frase in corsivo è di G. BRUNELLI *La laicità italiana*, cit., 10 alla quale si devono le considerazioni critiche sugli “elementi sintomatici” enucleati dalla Corte per risolvere il problema della definizione delle “confessioni religiose” in assenza di una normativa dalla quale ricavare indici precisi e posto che non possa valere la semplice “autoqualificazione”).

Analogamente, con la sentenza n. 346 del 2002 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Lombardia n. 20 del 1992 dettante “Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi” nella parte in cui tale articolo condizionava i benefici economici connessi alla realizzazione delle attrezzature previste alla previa stipulazione, da parte delle confessioni religiose richiedenti, delle intese di cui all'art. 8, comma 3 Cost.

La sentenza, nel solco della precedente [pronuncia n. 195/1993](#), ravvisa nella norma censurata la violazione del divieto di discriminazione sancito dagli artt. 3 e 8, primo comma Cost. in quanto, diversamente, “risulterebbe violata anche l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario, e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza la possibilità delle diverse confessioni di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge in esame”(par. 2 del Considerato in diritto.) ma precisa che la dichiarazione di incostituzionalità non riguarda comunque le disposizioni che limitano la concessione dei finanziamenti in favore delle sole confessioni che “abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei comuni ove potranno essere realizzati gli interventi previsti” con ciò riconfermando quel discusso criterio “quantitativo” già presente nella precedente [sentenza n. 195/1993](#). Da notare che la normativa all'esame della Corte, poi dichiarata illegittima, è confluita nel Capo III della successiva legge urbanistica 11 marzo 2005, n. 12 “l. per il governo del territorio” e che le modifiche di tale legge operate con la l. reg. n. 2 del 2015 costituiscono il *thema decidendi* del giudizio di cui alla [sentenza n. 63/2016](#).

In sostanza, si può dire che il legislatore lombardo non ha imparato la lezione giacché le modificazioni apportate alla disciplina urbanistica nel 2015 ripresentano gli stessi profili di incostituzionalità censurati parecchi anni prima dalla Consulta: osserva ironicamente, perciò, CASUSCELLI *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto*, cit., 11, nota 26, che “La Giunta lombarda avrebbe potuto trarre utili informazioni anche dalla lettura della pubblicazione su *L'esercizio*

relativa all'apertura di luoghi di culto affermando che essa, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio del culto stesso, è espressione della libertà religiosa garantita a tutti e a tutte le confessioni religiose dall'art. 19 Cost., con il solo limite dei riti contrari al buon costume. Pertanto l'esercizio della libertà di aprire luoghi di culto "non può essere condizionato a una previa regolazione pattizia, ai sensi degli artt. 7 e 8, comma 3, Cost.: regolazione che può ritenersi necessaria solo se e in quanto a determinati atti di culto vogliono riconnettersi particolari effetti civili"³³.

Questo non significa che in materia di edilizia di culto a tutte le confessioni religiose, ciascuna delle quali è ugualmente idonea a rappresentare gli interessi religiosi dei propri appartenenti, l'ente pubblico competente debba garantire "un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: com'è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo *all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione*"³⁴.

La normativa della Regione Lombardia, afferma la Corte, attiene alla materia del "governo del territorio" di competenza regionale concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost.

Ciò posto, il riparto delle competenze in materia deve tenere conto non solo dell'oggetto ma anche della ratio della normativa impugnata; sotto quest'aspetto, la competenza regionale in materia di regolazione di edilizia di culto che si giustifica "nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitati e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende anche i servizi religiosi" non può spingersi sino a "introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto".

Una "lettura unitaria dei principi costituzionali" porta la Corte a concludere nel senso che la Regione ha esorbitato dalle proprie competenze quando, dettando specifiche norme per la programmazione e realizzazione di luoghi di culto, ha imposto "requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost." e così facendo, è entrata "in un ambito nel quale sussistono *forti e qualificate esigenze di eguaglianza*".

L'eccesso di competenza legislativa regionale è quindi il "cuore" della dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni impugnate³⁵(art. 70, commi 2 e 2-bis l. reg. n. 12/2005)censurate nella parte in cui, per poter accedere alla programmazione delle attrezzature religiose e al riparto di contributi a ciò destinati, si richiedevano alle confessioni religiose senza intesa i requisiti di una "presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi" nonché la presenza di uno statuto

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" che richiama i principi risultanti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di libertà di culto espressi nelle sopra citate [sentenze 195/1993](#) e [346/2002](#).

³³ La Corte richiama in proposito la sentenza n. 59 del 1958 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 19 della Costituzione, dell'art. 1 del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289 "*Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159 sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato*" che prescrivendo, in modo generale, l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi e oratori includeva, tra gli altri, anche il caso relativo all'apertura del tempio "in quanto mezzo per una autonoma professione della fede religiosa, al di fuori dei rapporti con lo Stato". In quell'occasione fu dichiarato costituzionalmente illegittimo anche l'art. 2 dello stesso Decreto perché sottoponeva l'esercizio della facoltà di tenere cerimonie religiose e compiere altri atti di culto negli edifici aperti al culto alla condizione che la riunione fosse presieduta o autorizzata da un ministro di culto la cui nomina doveva essere approvata dal Ministro competente.

³⁴ V. [par. 4.2 del Considerato in diritto](#).

³⁵ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed uguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 8

che “esprima il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e valori della Costituzione”.

Allo stesso modo la scure della Corte è calata anche sulla previsione che demandava obbligatoriamente a una consulta regionale, da istituirsi e nominarsi con provvedimento della Giunta regionale, la valutazione circa la sussistenza dei citati requisiti (art. 70 comma 2-*quater* della citata l. reg. n. 12/2005).

Dunque diversamente da quanto avvenuto in precedenza ([sent. n. 195 del 1993](#) e [n. 346 del 2002](#)) fondamento della [decisione n. 63](#) non è più o non è più soltanto il richiamo ai principi della libertà religiosa (art. 19 Cost), di cui l’esercizio del culto costituisce proiezione, e della pari uguaglianza di tutte le confessioni religiose (art. 8, primo comma Cost): ciò che interessa alla Corte è statuire che, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. c), spetta esclusivamente allo Stato il compito di disciplinare i rapporti con le confessioni religiose per finalità giuridicamente rilevanti (ad es. riconoscimento giuridico delle confessioni religiose, erogazione di benefici, criteri per la verifica dello status religioso delle comunità che a tali benefici intendano accedere ecc).

Giustamente in dottrina si è parlato di “logica competenziale” rilevando che “laddove parla di eguaglianza delle confessioni religiose in termini di ambito competenziale non valicabile dalle Regioni, la Corte non lo fa per approfondire la portata giuridico-costituzionale dell’eguaglianza applicata alla libertà collettiva e individuale di religione, bensì per rimettere allo Stato la potestà di dosarne la misura e il grado: il sistema delle intese, come inverteatosi in Italia dal 1984 in poi, in fondo su questo si basa”³⁶.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha inoltre investito i comma 4 e 7, lett. e) dell’art. 72 della normativa lombarda che, nel testo risultante dalle modifiche apportate con l. reg. n. 2 del 2015, prevedevano, rispettivamente, che nel corso del procedimento per la predisposizione del Piano per le attrezzature religiose, venissero acquisiti “i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell’ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l’autonomia degli organi statali” e che nel predetto Piano dovesse essere obbligatoriamente installato, per ciascun nuovo edificio di culto, “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”.

Ebbene, a giudizio della Corte, entrambe le previsioni violano palesemente la competenza esclusiva statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” di cui all’art. 117, comma 2 lett. h) e 118, comma 3 Cost., quest’ultimo articolo con riferimento alle possibili forme di coordinamento in materia con le Regioni.

Il principio che soccorre per quest’aspetto è quello secondo il quale ciascun diritto fondamentale, compreso il diritto alla libertà religiosa, non è assoluto, ma trova comunque un limite nel bilanciamento con altri diritti costituzionalmente protetti; tale bilanciamento è necessario “ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi “tiranno”. Per modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità – occorre tenere in adeguata considerazione gli interessi costituzionali relativi alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza³⁷ e non vi è dubbio che la salvaguardia di tali interessi spetta in via esclusiva allo Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2 lett. h) mentre “le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni”.

³⁶ Così A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed uguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., 10; in questo senso v. anche G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 63/2016*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), che sottolinea che “se 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”.

³⁷ [Par. 8 del Considerato in diritto](#).

La Corte, quindi, in ultima analisi “bacchetta” la Regione Lombardia per avere introdotto disposizioni che, considerate nella loro ratio e nel loro contenuto essenziale, “perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza” eccedendo i limiti della propria competenza ma, così facendo, non esclude a priori che il legislatore statale, nell’ambito del necessario bilanciamento tra interessi primari confliggenti, in ragione della sua competenza esclusiva in materia, possa adottare misure incidenti sulla libertà religiosa allo scopo di tutelare l’ordine pubblico e la sicurezza che si ritengono prevalenti sulla prima.

Emerge dunque in questo passaggio della sentenza il tema dei limiti alla libertà religiosa e in questo senso sembra che la Corte abbia risentito, come nella precedente [sentenza n. 52](#), del clima d’insicurezza che l’Occidente vive dopo i sanguinosi attacchi terroristici attribuiti all’isis³⁸ “cedendo alla ventata di paura per l’islamico”.³⁹

Vi è indubbiamente un *fil rouge* che collega entrambe le sentenze: nella [decisione n. 52](#) la Corte aveva ritenuto che “*la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa*” potesse consentire al Governo di non intavolare alcuna trattativa con l’associazione che richiedesse di addivenire alla stipula dell’intesa ex art. 8, comma 3 Cost.; con la successiva [sentenza n. 63](#) si pone l’accento sulla circostanza che, nel modulare la tutela della libertà religiosa, “ambito nel quale sussistono *forti e qualificate esigenze di eguaglianza*” occorre avere riguardo agli interessi relativi “*alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza*” e

³⁸ Cfr. G. TUCCI, *La Corte Costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, in *Giur. It.*, 2016, 5,1070 che richiama l’attenzione sul fatto che “Per una singolare coincidenza, la sentenza in esame (e cioè la [sent. 63 del 2016](#) N. d.R.), è stata redatta e pubblicata negli stessi giorni in cui Bruxelles, la capitale dell’Europa, veniva messa in ginocchio, come prima era avvenuto per Parigi, da un terrorismo di nuovo tipo, rivendicato da un’organizzazione, l’Isis, che si richiama strumentalmente alla tradizione islamica” e che di fronte agli attacchi terroristici che mirano a distruggere ogni possibile integrazione culturale all’interno dell’Europa “Manca una classe dirigente, non solo italiana ed europea, ma, in senso più ampio, occidentale, degna di questo nome, Stati Uniti compresi, capace di comprendere che cosa sta succedendo sullo scenario di un mondo ormai globale e di informare su ciò correttamente l’opinione pubblica senza sollevarne i peggiori istinti, vaneggiando di muri e di barriere di filo spinato, che esasperano i problemi senza risolverli”.

³⁹ Se lo chiede dubitativamente A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed uguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., 4; sul punto v. anche M. CROCE, *L’edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), che segnala come “la Corte sembra muovere da preoccupazioni “da Ministero dell’Interno”, cercando di non emanare decisioni che possano compromettere eccessivamente le possibilità di azione dei pubblici poteri in questa delicata fase che stiamo vivendo” e che la “tenuta del sistema di tutela costituzionale della libertà religiosasembra di nuovo inclinare verso una visione da “culti ammessi” (e pure “preferiti”) che sembravamo esserci lasciati alle spalle”. La pronuncia è criticata anche sotto altri aspetti, ad esempio quando fa riferimento al criterio della ripartizione dei contributi o del suolo tra le confessioni religiose, criterio che, trattandosi di risorse finite, può legittimamente dipendere dalla consistenza “quantitativa”: secondo il citato autore, “non si dovrebbe mai dimenticare che l’art. 3, comma 2, Cost., esige comunque che gli individui e le minoranze svantaggiate possano vedersi tributati trattamenti di favore per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, e la condizione delle minoranze religiose in relazione all’edilizia di culto sembra proprio concretare una di quelle situazioni di svantaggio da rimuovere (e che invece la legislazione correttamente dichiarata incostituzionale tendeva ad accentuare)”. Diversamente A. LICASTRO *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, cit., 20 che non vede in questi passaggi della motivazione “alcun elemento che possa preludere a una riconsiderazione in senso autoritario o illiberale degli atteggiamenti del nostro Stato verso l’esperienza religiosa “non tradizionale”, anche se “non può forse negarsi la possibilità di cogliervi il tentativo ... di “riposizionare”, magari entro ambiti di complessiva e ragionevole sostenibilità, le forme più radicali d’interpretazione e d’attuazione della laicità”. Più oltre a p. 33 con riferimento alla [sentenza n. 52](#) e alle oscillazioni in tema di “laicità” si afferma che “può aversi in definitiva l’impressione che i giudici costituzionali intendano farsi interpreti dell’esigenza, da più parti avvertita, di “dotare” il sistema di garanzie o di contromisure atte a “governare” le forme di manifestazione della religiosità ritenute (a torto o a ragione) capaci di minare la stessa pacifica convivenza ovvero giudicate (più o meno) “eccentriche” rispetto a quelle storicamente radicate nel Paese, incaricandosi così di individuare (e presidiare) “ragionevoli” modalità di attuazione delle norme costituzionali relative al fenomeno religioso e in particolare di quelle più “avanzate” sul fronte della tutela delle libertà e dell’autonomia dei gruppi – ma, proprio per questo, maggiormente esposte ai pericoli di usi disinvolti e strumentali – sia pure al prezzo inevitabile di scalfire alcuni risvolti delle interpretazioni più rigide del “principio supremo” di “laicità” dello Stato”.

che occorre altresì operare un corretto bilanciamento di tutti gli interessi in gioco nel “rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità” che impone di non sacrificare i diritti di libertà religiosa oltre quanto necessario a garantire la tutela di quegli interessi.

Alla luce dei pronunciamenti della Corte, quindi, la tutela della libertà religiosa e in particolare delle confessioni religiose 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.”⁴⁰

4. *Le questioni dichiarate non fondate o inammissibili.*

La sentenza contiene poi due decisioni interpretative di rigetto, la prima riguardante l’obbligo (art. 70, comma 2-ter), per i soli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato con possibilità di risoluzione o revoca in caso di attività non previste nella convenzione e la seconda riferita alla previsione (art. 72, comma 7, lett. g) della “congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR” richiesta dal Piano delle attrezzature religiose.

La disposizione prevedente l’obbligo di stipulare una convenzione urbanistica con il comune era stata impugnata dal Governo, non sotto il profilo del diverso trattamento riservato alle confessioni religiose diverse dalla cattolica in tema di nuovi edifici di culto, bensì per la genericità della formulazione che consentiva al comune, secondo valutazioni eccessivamente discrezionali, di procedere alla revoca o alla risoluzione della convenzione stessa interferendo con ciò con la libertà di svolgere anche attività diverse da quelle strettamente attinenti al culto (ad esempio attività culturali o sportive).

Nell’esaminare la questione sottoposta, la Corte afferma che la convenzione in parola “deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati”⁴¹ e sostiene che il Comune potrà anche stabilire, a fronte di comportamenti “abnormi” da parte degli enti che l’hanno sottoscritta, la possibilità di risoluzione o di revoca della convenzione stessa ma, nel fare ricorso a tali rimedi “estremi,” esso dovrà considerare se la strumentazione urbanistica non appresti altre soluzioni che, ugualmente idonee a salvaguardare gli interessi pubblici coinvolti siano “meno pregiudizievoli per la libertà di culto”; di conseguenza “il difetto di ponderazione, da parte del Comune, di tutti gli interessi coinvolti potrà essere sindacato nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa”.

Così interpretata la norma in oggetto “si presta a soddisfare il principio e il test di proporzionalità, che impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi

⁴⁰ Così G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio*, cit., 8. L’autore vede nella [sentenza n. 63](#) l’occasione per “limitare alcune possibili conseguenze della [pronuncia n. 52 del 2016](#)” nel senso che con [la sentenza n. 63](#) la Corte “pone dei paletti alle differenziazioni tra confessioni religiose che possono essere introdotte dal legislatore” e ciò si pone in continuità con l’affermazione, contenuta nella precedente [sentenza n. 52](#), secondo la quale la decisione del Governo di negare l’avvio delle trattative, nel caso in cui detta decisione sia motivata dal mancato riconoscimento della qualifica di “confessione religiosa” in capo all’associazione richiedente, non è pregiudizievole per tale associazione al di fuori del procedimento di stipulazione dell’intesa.

⁴¹ [Par. 6 del Considerato in diritto](#). Ma si chiede polemicamente A. GUZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed uguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., 2 “non è questa un’esigenza che dovrebbe riguardare anche la pianificazione dei futuri luoghi di culto cattolici?” ed osserva che la conclusione della Corte evita di rispondere al quesito che le era stato sottoposto circa la possibilità per le confessioni diverse dalla cattolica di potere, analogamente a quanto avviene appunto per la Chiesa cattolica, svolgere nei luoghi di culto e/o nelle relative pertinenze “anche attività diverse, sebbene connesse, a quelle di culto”.

legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, imponga il minor sacrificio possibile per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti”.

Con analoga operazione interpretativa, la Corte ha poi salvato la norma della legge regionale che prevedeva la “congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR”.

L’impugnativa del Governo in questo caso si fondava sulla considerazione che la disposizione, richiamandosi a non meglio identificate caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, si prestava a essere applicata in maniera discriminatoria nei confronti di alcune confessioni religiose “tenuto conto delle specificità stilistiche e architettoniche che possono contraddistinguere i luoghi di culto, per ragioni legate alla storia nazionale e a quella delle singole confessioni” (si pensi ai minareti e alle cupole delle moschee.)⁴²

Ad avviso dei giudici costituzionali la disposizione censurata deve essere letta nel suo insieme: essa non richiede, genericamente, che gli edifici di culto si conformino a non meglio identificate caratteristiche del paesaggio lombardo ma specifica, al contrario, che le caratteristiche cui devono conformarsi anche gli edifici di culto sono quelle individuate nel piano territoriale regionale (PTR).

La disposizione de qua, nella sua lettura integrale comprensiva del rinvio al piano territoriale regionale impone, cioè, che “nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali o estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano”. La disposizione costituisce quindi una “specificazione” di quanto previsto in generale dalla legge lombarda n. 12 del 2005 per il Piano territoriale regionale (artt. 19 e 20) e un “eventuale cattivo uso della discrezionalità programmatica, atto a penalizzare surrettiziamente l’insediamento delle attrezzature religiose, potrà essere censurato nelle sedi competenti”.⁴³

Quanto agli altri punti del ricorso del Governo, la sentenza ha ritenuto inammissibile la questione riguardante il contrasto della normativa regionale con i principi sovranazionali, europei e internazionali, poiché non era chiaro in cosa consistesse e in quali termini si ravvisava l’asserita incompatibilità; mancava inoltre qualsiasi argomentazione in merito all’applicabilità delle norme dell’Unione Europea alla legge regionale in esame e dunque, anche sotto tale profilo, è stata confermata l’inammissibilità del ricorso, considerato che le norme del diritto U.E. possono essere invocate quali parametri di costituzionalità solo quando si tratta di fattispecie nazionali che ricadono in tale ambito.

Inoltre ugualmente inammissibile è stata ritenuta la questione della legittimità della norma (art. 72, comma 4, secondo periodo della l. reg. n. 12/2005) che prevede la facoltà per i comuni, nel corso del procedimento di approvazione del Piano per le attrezzature religiose, di indire referendum “nel rispetto delle previsioni statutarie e dell’ordinamento statale”: secondo il Governo tale possibilità avrebbe potuto consentire ai comuni di subordinare la destinazione di determinate aree per le attrezzature religiose a “decisioni espressione di maggioranze politiche, culturali o altro” in contrasto con l’art. 19 Cost.

Secondo la Corte, invece, la norma impugnata ha carattere “meramente ricognitivo” della rilevante normativa locale e nazionale non potendo essa modificare in alcun modo il procedimento di approvazione del piano delle attrezzature religiose, né incidere sulla disciplina dei referendum comunali; per tale natura, essa è “priva di autonoma forza precettiva, sicché deve ritenersi insussistente

⁴² V. G. TUCCI, *La Corte Costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, cit., che qualifica le disposizioni impuginate e il complesso dell’intera legge regionale come il *prodotto dell’ossessione antimusulmana* del legislatore lombardo e sostiene che “Tra le ossessioni antimusulmane del nostro legislatore regionale, quella contro i minareti e le cupole delle moschee raggiunge le vette più alte e più insulse”.

⁴³ [Par. 10 del Considerato in diritto.](#)

l'interesse della parte ricorrente a impugnarla.”⁴⁴

Da ultimo, manifestamente inammissibile è stata ritenuta la questione riferita all'art. 72, comma 5 della legge regionale n. 12 del 2005 che prevede l'approvazione da parte del Comune del piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge censurata o, in mancanza, unitamente al nuovo PGT.

Nel ricorso si sosteneva che detto articolo violasse l'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost.: *la facoltà* del Comune di prevedere nuove attrezzature religiose mediante l'approvazione dell'apposito piano contrasterebbe con quanto disposto dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) che, in materia di standard urbanistici, all'art. 3 prescrive la dotazione minima di spazi da destinare alle attrezzature di interesse comune, quindi anche “religiose” oltre che “culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi” ecc.

Ad avviso dei giudici costituzionali il ricorso su questo punto “non è sufficientemente e adeguatamente motivato”, non comprendendosi il legame che intercorre tra la norma che si assume violata dal legislatore regionale (l'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968) e il contenuto dell'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost., sicché “per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconferente”.⁴⁵

Anche in questo caso non manca un rinvio alla possibilità che il cattivo o mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche possa essere censurato nelle sedi competenti ricorrendo, cioè, al giudice amministrativo.

5. *Brevi considerazioni conclusive.*

La sentenza in commento contiene luci e ombre: è certamente meritorio, infatti, che la Corte, confermando la propria precedente giurisprudenza in materia, abbia perentoriamente rintuzzato quei tentativi di introdurre nell'ordinamento trattamenti discriminatori tra confessioni religiose utilizzando il sistema delle intese; altrettanto degno di nota è l'aver sancito inequivocabilmente come, nell'ambito della materia urbanistica, la normativa di competenza regionale non possa dettare disposizioni volte a differenziare l'accesso al riparto dei luoghi di culto la disponibilità dei quali è condizione essenziale per l'esercizio della libertà di culto, pena la violazione dei principi costituzionali in materia di libertà religiosa e, in primis il supremo principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.⁴⁶

Il quadro delineato, però, non è del tutto rassicurante se si pensa alla “timidezza” con la quale la Corte ha affrontato alcuni dei temi sollevati dal ricorso, tant'è che il risultato finale è che l'impianto complessivo della legge regionale lombarda non ne risulta alterato.⁴⁷

Resta in piedi, infatti, la previsione di uno strumento urbanistico ulteriore (Piano per le attrezzature religiose) all'interno del Piano dei servizi, in assenza del quale non sono possibili nuove attrezzature religiose, Piano la cui approvazione, di fatto, è rimessa alla mera volontà di dei comuni. La sentenza non ha scalfito neppure la disposizione (art. 72, comma 7, lettere da a) a g)⁴⁸) che impone una serie

⁴⁴ [Par. 9 del Considerato in diritto.](#)

⁴⁵ [Par. 11 del Considerato in diritto.](#)

⁴⁶ Di “opera di prezioso chiarimento” parla G. TUCCI, *La Corte Costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, cit..

⁴⁷ Per il commento “trionfale” del Presidente della Giunta regionale lombarda all'indomani della sentenza della Corte vedi all'indirizzo telematico <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/03/30/legge-anti-moschee-maroni-dopo-la-consulta-solo-qualche-modifica/501229/>.

⁴⁸ Solo la previsione di cui alla lett. e) relativa alla realizzazione dell'impianto di videosorveglianza esterno è stata dichiarata illegittima dalla corte con la [sentenza n. 63](#).

infinita di dotazioni di supporto del Piano stesso con oneri di realizzazione che, in caso di mancanza o inadeguatezza delle stesse, gravano sui richiedenti: la previsione è relativa alle “strade di collegamento adeguatamente dimensionate”, alle “adeguate opere di urbanizzazione primaria”, alle “distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose” da definirsi con deliberazione della Giunta regionale, ai parcheggi pubblici, ad “adeguati servizi igienici”, all’accessibilità alle strutture “anche da parte di disabili” sino all’*ineffabile* requisito della “congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto” da valutarsi in relazione alle “caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR.”⁴⁹

Tutti i citati aggravamenti procedurali che si applicano agli edifici di culto e, segnatamente, ai *nuovi* edifici di culto non interessando quelli già esistenti, prevalentemente di religione cattolica, assumono caratteristiche discriminatorie: come si è acutamente osservato, si tratta di “discriminazioni *indirette* ma *palesi* perché, appunto apparentemente applicabili a tutte le confessioni religiose ma, in pratica, dirette a gravare molto più sulle sole confessioni di recente insediamento e, sopra tutte, quella islamica, che tra le confessioni minoritarie annovera il maggior numero di fedeli, sia pure in prevalenza stranieri”⁵⁰.

Anche la previsione che subordina la realizzazione di nuove attrezzature religiose da parte delle confessioni diverse da quella cattolica all’obbligatoria stipulazione di una convenzione con il Comune interessato, rappresenta un potente strumento di controllo posto a disposizione del pubblico potere che può arrivare a condizionare le stesse modalità di svolgimento del culto.⁵¹

Su questo punto la Corte, investita della questione sotto il profilo dell’eccessiva discrezionalità lasciata all’amministrazione di determinare i presupposti per la risoluzione o revoca della convenzione in caso di accertamento di “attività non previste nella convenzione”, con la tecnica della sentenza interpretativa di rigetto ha “salvato” la disposizione impugnata demandando al giudice amministrativo il compito di valutare il buon uso della citata discrezionalità “con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa”.

Nessuna parola è spesa, invece, sulla legittimità del possibile divieto di esercitare anche attività di natura non strettamente religiosa diversamente da quanto avviene nella normalità dei casi per la confessione cattolica: il silenzio della pronuncia su questo punto vale come conferma dell’interpretazione per cui la norma della legge regionale, imponendo un controllo *ex ante* delle attività che si svolgono nei luoghi culto, presuppone implicitamente che tali attività possano essere collegate a fenomeni di matrice terroristica.

Desti poi perplessità la motivazione a sostegno della dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità sollevata in relazione alla disposizione che prevede la facoltà dei Comuni di indire referendum durante il corso del procedimento di approvazione del Piano per le attrezzature religiose.

La disposizione è stata ritenuta di natura “ricognitiva” della rilevante normativa locale e nazionale e

⁴⁹ Questo requisito, come si è detto al precedente paragrafo, è stato ritenuto legittimo in virtù del richiamo alle caratteristiche di cui al Piano territoriale regionale.

⁵⁰ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed uguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., 3; per una disamina approfondita e critica della normativa regionale, v. A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, per la quale “può riconoscersi che le modifiche legislative vanno nel senso di un deciso ampliamento del margine di discrezionalità riconosciuto alla pubblica amministrazione (Comuni e Regioni) cui sono demandati compiti di valutazione, verifica, controllo delle attività, *latu sensu*, riconducibili all’esercizio di un culto.” : per G. TUCCI, *La Corte Costituzionale e le leggi regionali anti-moschee*, cit.

“Nel tritacarne della legge di riforma lombarda del febbraio 2015, avente ad oggetto la pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi, sono necessariamente rientrate, per il carattere generale ed astratto di ogni norma di legge, anche, per fare qualche esempio concreto, i futuri e probabili templi buddisti oppure le Case del Regno dei Testimoni di Geova, che con l’Islam non hanno niente da spartire”.

⁵¹ In tal senso v. A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., 13.

quindi non incidente nel citato procedimento di approvazione del Piano; tuttavia l'affermazione, pure se corrispondente al vero in linea generale, poiché gli statuti regionali e comunali possono prevedere referendum popolari sugli atti amministrativi di propria competenza, non assume più la stessa valenza quando, come nel caso di specie, si tratti di utilizzare lo strumento referendario per rispondere alle legittime aspettative di una minoranza religiosa presente sul territorio.

Il rischio, paventato dal ricorso governativo, di far dipendere la destinazione di determinate aree a luoghi di culto dalla decisione di maggioranze politiche, culturali o di diverso genere, è tutt'altro che remoto.

La criticità della norma in esame, in una materia così delicata che attiene alla tutela dei diritti di libertà religiosa e di culto, costituzionalmente protetti, è tanto più evidente ove si pensi che “molte delle persone interessate dalla realizzazione degli edifici di culto di cui si discute, non potrebbero forse neppure partecipare al referendum indetto o perché non residenti nel Comune interessato o perché non cittadini”.⁵²

In conclusione, dunque, la “timidezza” cui si accennava all'inizio, non consente alla Corte di cogliere l'occasione offertale: non solo, infatti, non sono stati censurati tutti quegli aspetti discriminatori nei confronti delle confessioni religiose di minoranza che ancora caratterizzano la normativa regionale in esame, ma neppure si definiscono i principi fondamentali della materia “governo del territorio” con riferimento alla pianificazione e realizzazione degli edifici di culto nel rispetto del principio di cui all'art. 19 Cost.⁵³

Un autorevole intervento in questa direzione, alla luce dei tempi difficili che stiamo vivendo, sarebbe invece stato auspicabile.

7. Le leggi “fotocopia” della legge regionale lombarda: la legge della Regione Veneto e quella della Regione Liguria sulle attrezzature religiose.

Per completezza di informazione, è utile, infine, accennare alle leggi recentemente approvate dalla Regione Veneto e dalla Regione Liguria, che fanno capo a governi di un preciso colore politico, anch'esse ribattezzate nelle cronache giornalistiche, sulla scia della legge lombarda che ha dato origine alla [sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016](#), come leggi “anti-moschee”.

Si tratta della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 e della legge della Regione Liguria 4 ottobre 2016, n. 23.

A) L'art. 2 della legge 12 aprile 2016, n. 12 della Regione Veneto ha introdotto nel Titolo III - Aree per servizi e vincoli – della l. reg. 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” gli artt. 31-*bis* e 31-*ter* dedicati, rispettivamente, agli “Edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi” e alla “Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi”.

Il primo dei citati articoli demanda alla regione e ai comuni veneti, ciascuno per le proprie competenze, il compito di individuare “i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose”.⁵⁴

Il secondo comma della disposizione contiene l'elenco degli immobili che costituiscono “attrezzature di interesse comune per servizi religiosi” (art. 31-*bis*, comma 2, lettere da a) a d) e annovera in tale elenco gli immobili connessi direttamente o indirettamente al culto, tra i quali quelli

⁵² L'osservazione è di A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto*, cit., 11.

⁵³ Cfr. sul punto A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed uguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., 6.

⁵⁴ Come si vede, la norma ha preso atto di quanto stabilito sul punto dalla [sentenza della Corte n. 63/2016](#), parificando le confessioni religiose che hanno stipulato l'intesa con lo Stato ex art. 8, comma 3 Cost. alle altre confessioni religiose.

“destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all’esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali (lett. d)”⁵⁵.

Per le aree e gli immobili da destinarsi alla realizzazione delle strutture per servizi religiosi, l’art. 31-ter dispone che *“per assicurare una adeguata qualità urbana”* lo strumento urbanistico comunale debba garantire la presenza di strade di collegamento *“adeguatamente dimensionate”*, opere di urbanizzazione primaria, distanze *“adeguate”* tra le aree o gli edifici destinati alle diverse confessioni religiose, parcheggi pubblici, adeguati servizi igienici e l’accessibilità alle strutture da parte di disabili e, infine, *“la conformità e la congruità con le previsioni degli strumenti territoriali sovraordinati ed in particolare con riferimento al loro inserimento nel contesto urbano e paesaggistico”*. Ma vi è di più: la presenza delle dotazioni sopra indicate deve essere garantita anche *“per le aree scoperte destinate o utilizzate per il culto, ancorché saltuario”*; inoltre per l’esecuzione di nuovi edifici di culto e per l’attuazione degli impegni finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture a corredo delle nuove realizzazioni, i cui oneri, in caso di mancanza o inadeguatezza, sono a carico del soggetto richiedente, quest’ultimo deve sottoscrivere una convenzione con il Comune corredandola di *“un impegno fideiussorio adeguato a copertura degli impegni assunti”* nella convenzione, infine, *“può altresì, 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 connesse alle pratiche rituali di culto”⁵⁶.*

Sino all’adeguamento dello strumento urbanistico, poi, le attrezzature di cui trattasi possono essere localizzate solo all’interno del PAT (Piano di assetto del territorio che comprende le aree destinate a servizi di interesse generale tra le quali, appunto, la nuova legge n. 12 del 2016 ricomprende quelle destinate alle attrezzature religiose) ovvero, nei comuni non dotati di PAT, nelle zone territoriali omogenee F di cui al d.m. 1444 del 2 aprile 1868 e cioè in quelle parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale che, normalmente, si situano nelle periferie cittadine⁵⁷.

Il comma 6 dell’art. 31-ter fa salva, infine, la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell’ordinamento statale, previsione, questa, già ampiamente commentata con riguardo all’analoga previsione di cui alla legge regionale lombarda n. 12 del 2005 come modificata dalla legge n. 2 del 2015.

A chiusura del nuovo assetto normativo introdotto dalla legge regionale n. 12 del 2016, la norma transitoria (art. 3) della citata legge prescrive che le disposizioni introdotte dall’art. 31-ter *“non si applicano alle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge ”* alle quali è consentito di ampliarsi sino al limite del 30 per cento del

⁵⁵ L’elenco delle attrezzature religiose oggetto della normativa in esame è del tutto identico a quello contenuto nell’art. 71, comma 1, della legge urbanistica della Regione Lombardia n. 12 del 2005.

Si riporta, per comodità di lettura, il testo del secondo comma dell’art. 31-bis:

“2. Le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi riguardano:

- a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici, compresa l’area destinata a sagrato;
- b) gli immobili destinati all’abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa;
- c) gli immobili adibiti, nell’esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro, compresi gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari che non abbiano fini di lucro;
- d) gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all’esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali”.

⁵⁶ Vedi in proposito l’articolo di Repubblica del 6 aprile 2016 *“Veneto, nelle moschee si dovrà parlare italiano”*, in www.repubblica.it/cronaca/2016/04/06/news/veneto_nelle_moschee_si_dovra_parlare_italiano-137022381/?ref=search.

⁵⁷ Sul rapporto tra attrezzature religiose e pianificazione urbanistica cfr. I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in StatoeChiese.it.

volume o della superficie esistente, sempre che si tratti delle attrezzature rientranti nella tipologia di quelle indicate dall'art 31-*bis*, comma 2, lettere a), b) e c), e cioè:

a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici, compresa l'area destinata a sagrato;

b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa;

c) gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro, compresi gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari che non abbiano fini di lucro.

In conclusione, i vincoli di ordine pianificatorio dettati dall'art. 31-*ter* così come la possibilità di ampliamento delle strutture esistenti valgono per i soli immobili destinati "a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali" e cioè proprio gli immobili che oggi sono adibiti "surrettiziamente" a luoghi di culto da parte delle minoranze religiose islamiche (si pensi alle attuali localizzazioni delle moschee).

Come avvenuto per la legge della Regione Lombardia n. 2 del 2015, anche in questo caso il Governo ha impugnato di fronte alla Corte Costituzionale la legge della Regione Veneto n. 12 del 2016 ritenendo la nuova normativa, in contrasto, sotto diversi aspetti, con gli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, comma 2, lett. c) e h), Cost.⁵⁸.

Il giudizio sul ricorso è tuttora pendente, ma dati i precedenti, non vi sono motivi per dubitare che la Corte confermi il giudizio d'incostituzionalità della normativa impugnata secondo l'orientamento emerso nella [pronuncia n. 63 del 2016](#).

B) Per quanto attiene la legge recentemente approvata dalla Regione Liguria (l. 4 ottobre 2016, n. 23), essa consta di n. 3 articoli e ha per oggetto "Modifiche alla legge regionale 24 gennaio 1985, n. 4 (Disciplina urbanistica dei servizi religiosi)".

L'art. 1 della legge inserisce all'art. 2 della legge n. 4 del 1985 la lett. c-*bis*) in modo da estendere agli immobili, "ospitanti centri culturali di matrice religiosa", le disposizioni urbanistiche dettate in materia dalla citata legge n. 4 del 1985; il successivo art. 2 sostituisce il comma 4 dell'art. 3 della l. reg. n. 4 del 1985 e aggiunge allo stesso articolo i commi 4-*bis* e 4-*ter*.

Il risultato finale dell'operazione di "maquillage" così realizzata è l'introduzione di un rigido regime vincolistico diretto a restringere la possibilità di eseguire nuovi luoghi di culto sulla scia degli interventi legislativi attuati dalle Regioni "consorelle" Lombardia e Veneto.

In particolare, si prevede che:

⁵⁸ Con il ricorso (n. 32/2016) depositato il 21 giugno 2016 e pubblicato in *G.U.*, 1^a Serie Speciale, n. 31/2016, il Pres. Cons. Min. ha chiesto alla Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'articolo 2 della legge regionale n. 12 del 2016 introduttivo degli articoli 31-*bis* e 31-*ter*, perché in contrasto con gli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, comma 2, lett. c) e h) della Costituzione essenzialmente con riferimento al principio secondo cui il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose e a quello del libero esercizio del culto. In particolare, il ricorrente considera illegittime le disposizioni regionali: 1) nella parte in cui è riconosciuta alla Regione e ai comuni la potestà amministrativa di individuare i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi (art 31-*bis*, comma 1), in quanto richiamando con formula generica e ambigua «i criteri e le modalità» da individuare per la realizzazione delle attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi si presta ad applicazioni ampiamente discrezionali e potenzialmente discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi; 2) nella parte in cui consente di inserire, nel contesto pattizio della convenzione, l'impegno ad utilizzare la lingua italiana (art 31-*ter*, comma 3) in quanto la norma così formulata appare travalicare gli ambiti rimessi alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. c), della Costituzione; 3) nella parte in cui persegue una finalità di controllo delle modalità con le quali in concreto è esercitata l'attività sociale e culturale svolta nelle attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi, per ragioni di sicurezza e ordine pubblico, in quanto invade la potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h).

1. la localizzazione di nuove attrezzature di tipo religioso è subordinata ai “*pareri, non vincolanti, di organizzazioni e comitati di cittadini presenti nelle zone suscettibili di un simile impianto e nelle aree ad esse limitrofe*”;

2. “*Resta ferma la facoltà per i Comuni di indire referendum, nel rispetto delle previsioni statutarie e dell’ordinamento statale, per conoscere l’orientamento della popolazione interessata*”;

3. occorre garantire, con oneri a carico del soggetto attuatore, la presenza di requisiti e dotazioni infrastrutturali per le aree interessate (opere di urbanizzazione, distanze minime da rispettare tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose, “*definite con deliberazione annuale della Giunta regionale*”, strade di collegamento adeguatamente dimensionate, adeguati servizi igienici, nonché l’accessibilità dei detti servizi e dell’intera struttura da parte di soggetti portatori di handicap, congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti *con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio ligure, così come individuate dagli atti di pianificazione territoriale regionale*).

4. il richiedente l’intervento deve stipulare una convenzione urbanistica con il Comune interessato “*nella quale venga prevista espressamente la possibilità di risoluzione o di revoca in caso di accertamento da parte del Comune di mancanze o di attività non previste nella convenzione*”.

Come si vede, in entrambe le leggi regionali esaminate, appare palese lo scopo di utilizzare la normativa urbanistica come grimaldello per ostacolare, in tutti i modi possibili, la realizzazione di nuovi edifici di culto con lo sguardo rivolto alla minaccia terroristica che si ritiene provenga dalle moschee.⁵⁹

Tali leggi riproducono né più né meno il contenuto della legge regionale lombarda n. 2 del 2015; anzi per alcuni aspetti si può affermare che le “copie” sono anche peggiori dell’originale. Si fa riferimento, in particolare, alle disposizioni della legge regionale veneta in tema di estensione della disciplina per le attrezzature religiose *alle aree scoperte* destinate o utilizzate per il culto, e a quelle che sanciscono l’impegno *all’uso della lingua italiana* per le attività non connesse alle pratiche del culto; altrettanto discutibile è la norma della legge della Regione Liguria che impone l’obbligo di sentire *i pareri non vincolanti* (e ci mancherebbe che lo fossero!) di organizzazioni e comitati di cittadini, non meglio definiti, presenti nelle zone nelle quali possono essere localizzate le nuove attrezzature religiose, previsione che si “aggiunge” a quella di indire referendum al fine espresso di “*conoscere l’orientamento della popolazione interessata*”.

Al momento non si sa se il Governo abbia impugnato la legge della Regione Liguria che presenta anch’essa profili d’illegittimità costituzionale ma un intervento chiarificatore della Corte, già invocato sulla legge della Regione Veneto, sarebbe anche in questo caso necessario e oltre modo auspicabile, al fine di stroncare sul nascere analoghe iniziative legislative di altre Regioni.

APPENDICE

1. Regionale n. 12 del 2005-Quadro di raffronto

In corsivo le modifiche di cui alla l. reg. n. 2/2015.

In grassetto e tra parentesi le disposizioni dichiarate incostituzionali con la [sentenza n. 63 del 2016](#).

Testo in vigore fino al 05/02/2015

LEGGE REGIONALE 11 marzo 2005 , N. 12

1. per il governo del territorio

Art. 70.

Finalità.

1. La Regione ed i comuni concorrono a promuovere,

Testo LEGGE REGIONALE 11 marzo 2005, N. 12 1.
per il governo del territorio coordinato con le modifiche di
cui alla L. R.3 febbraio 2015,n 2

Art. 70.

Finalità

1. La Regione ed i comuni concorrono a promuovere,

⁵⁹ In tal senso v. le dichiarazioni dell’assessore all’istruzione della Giunta regionale veneta Elena Donazzan riportate in www.repubblica.it/cronaca/2016/04/06/news/veneto_nelle_moschee_si_dovra_parlare_italiano-137022381/?ref=search, nota 55.

conformemente ai criteri di cui al presente capo, la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica.

2. Le disposizioni del presente capo si applicano anche agli enti delle altre confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo, ed i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate.

3. I contributi e le provvidenze disciplinati dalla presente legge hanno natura distinta ed integrativa rispetto ai finanziamenti a favore dell'edilizia di culto previsti in altre leggi dello Stato e della Regione, nonché in atti o provvedimenti amministrativi dei comuni diretti a soddisfare specifici interessi locali nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Art. 72.

Rapporti con la pianificazione comunale.

1. Nel piano dei servizi e nelle relative varianti, le aree che accolgono attrezzature religiose, o che sono destinate alle attrezzature stesse, sono specificamente individuate, dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70. Le attrezzature religiose sono computate nella loro misura effettiva nell'ambito della dotazione globale di spazi per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale di cui all'articolo 9, senza necessità di regolamentazione con atto di asservimento o regolamento d'uso.

2. Qualunque sia la dotazione di attrezzature religiose esistenti, nelle aree in cui siano previsti nuovi insediamenti residenziali, il piano dei servizi, e relative varianti, assicura nuove aree per attrezzature religiose, tenendo conto delle esigenze rappresentate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70. Su istanza dell'ente interessato, le nuove aree per attrezzature religiose sono preferibilmente localizzate in continuità con quelle esistenti.

3. In aggiunta alle aree individuate ai sensi del comma 2, il piano dei servizi e i piani attuativi possono prevedere aree destinate ad accogliere attrezzature religiose di interesse sovracomunale. Le aree necessarie per la costruzione delle suddette attrezzature sono specificamente individuate, dimensionate e normate, nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, sulla base delle istanze all'uopo presentate dagli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica e delle altre confessioni religiose di cui all'articolo 70.

4. Le aree destinate ad accogliere gli edifici di culto e le altre attrezzature per i servizi religiosi, anche di interesse sovracomunale, sono ripartite fra gli enti che ne abbiano fatto istanza in base alla consistenza ed incidenza sociale delle rispettive confessioni.

4 bis. Fino all'approvazione del piano dei servizi, la

conformemente ai criteri di cui al presente capo, la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica.

2. Le disposizioni del presente capo si applicano anche agli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione.

2 bis. Le disposizioni del presente capo si applicano altresì agli enti delle altre confessioni religiose (che presentano i seguenti requisiti: a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione).

2 ter. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo gli enti delle confessioni religiose di cui ai commi 2 e 2 bis devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato. Le convenzioni prevedono espressamente la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione

2-quater. (Per consentire ai comuni la corretta applicazione delle disposizioni di cui al presente capo, viene istituita e nominata con provvedimento di Giunta regionale, che stabilisce anche composizione e modalità di funzionamento, una consulta regionale per il rilascio di parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al comma 2 bis. La consulta opera senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.)

3. I contributi e le provvidenze disciplinati dalla presente legge hanno natura distinta ed integrativa rispetto ai finanziamenti a favore dell'edilizia di culto previsti in altre leggi dello Stato e della Regione, nonché in atti o provvedimenti amministrativi dei comuni diretti a soddisfare specifici interessi locali nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Art. 72.

Piano per le attrezzature religiose

1. Le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, 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 di cui all'articolo 70.

2. L'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70.

3. Il piano di cui al comma 1 è sottoposto alla medesima procedura di approvazione dei piani componenti il PGT di cui all'articolo 13.

4. (Nel corso del procedimento per la predisposizione

realizzazione di nuove attrezzature per i servizi religiosi è ammessa unicamente su aree classificate a standard nei vigenti strumenti urbanistici generali e specificamente destinate ad attrezzature per interesse comune.

del piano di cui al comma 1 vengono acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali. Resta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale.)

5. I comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (l. per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi". Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT.

6. Il piano delle attrezzature religiose può avere valenza sovracomunale, sulla base di una convenzione tra comuni limitrofi che individua il comune capofila. La procedura di cui all'articolo 4 deve avvenire singolarmente in ogni comune. Il provvedimento finale e conclusivo della procedura è unico e ne è responsabile il comune capofila. Il piano delle attrezzature religiose sovracomunale costituisce parte del piano dei servizi dei singoli comuni che hanno aderito alla convenzione di cui sopra.

7. Il piano delle attrezzature religiose 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.

8. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle attrezzature religiose esistenti alla entrata in vigore della legge recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (l. per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi.