

Marco Croce

---

**LA GIURISPRUDENZA  
COSTITUZIONALE IN MATERIA DI  
EDILIZIA DI CULTO FRA ESIGENZE  
DI EGUALE LIBERTÀ E BISOGNO  
CRESCENTE DI SICUREZZA**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

SENTENZA (23 febbraio 2016) 24 marzo 2016 n. 63 — *Pres. e Red.* Cartabia — Pres. Cons. ministri — Regione Lombardia — Associazione VOX-Osservatorio italiano sui Diritti.

[1960/156] Corte costituzionale - Procedimento - In genere - Intervento in giudizio - Atto di intervento dell'Associazione VOX - Osservatorio italiano sui Diritti - Regola secondo cui il giudizio promosso in via di azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa - Inammissibilità.

[4876/12] Lombardia - In genere - Confessioni religiose - Confessioni "senza intesa" - Realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi - Imposizione di specifici requisiti differenziati e più stringenti - Violazione dell'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni - Esorbitanza dalla competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio - Violazione della competenza legislativa statale nella materia esclusiva dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose - Illegittimità costituzionale parziale.

(Cost., artt. 3, 8, 19, 117, comma 2; l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 70, comma 2, l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1).

[4876/12] Lombardia - In genere - Confessioni religiose - Confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica - Realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi - Obbligo di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato, con espressa previsione della "possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione" - Ricorso del Governo - Asserita violazione del diritto di professare liberamente la propria fede religiosa - Insussistenza - Norma ispirata alla finalità di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati, da attuarsi nei limiti necessari per tutelare l'interesse perseguito - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.

(Cost., art. 19; l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 70, comma 2; l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1).

[4876/12] Lombardia - In genere - Confessioni religiose - Confessioni "senza intesa" - Realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi - Imposizione di specifici requisiti differenziati e più stringenti - Obbligo di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato - Ricorso del Governo - Asserita violazione del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale - Difetto di motivazione in ordine ai parametri evocati - Inammissibilità della questione.

(Cost., art. 117, comma 1 e 2; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 10, 17, 19; Carta dei diritti fondamentali UE, artt. 10, 21, 22; Patto internazionale dei diritti civili e politici art. 18; l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 70, comma 2; l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1).

[4876/12] Lombardia - In genere - Confessioni religiose - Realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi - Procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose - Prevista acquisizione dei «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» - Prevista installazione, per ciascun edificio di culto, 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» - Esorbitanza dalla competenza legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 117, comma 2, 118, comma 3; l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 72, commi 4 e 7; l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1).

[4876/12] Lombardia - In genere - Confessioni religiose - Norme della Regione Lombardia - Realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi - Procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose - Prevista «facoltà per i comuni

**di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale» - Ricorso del Governo - Asserita violazione della libertà religiosa - Norma meramente ricognitiva - Carezza di interesse all'impugnazione - Inammissibilità della questione.**

(Cost., art. 19; l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 72, comma 4; l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1).

**[4876/12] Lombardia - In genere - Confessioni religiose - Confessioni “senza intesa” - Edifici di culto e attrezzature destinate a servizi religiosi - Procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose - Previsione che il piano predetto garantisca «la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR» - Ricorso del Governo - Asserita attribuzione all'amministrazione di una troppo ampia discrezionalità, tale da consentire applicazioni discriminatorie - Insussistenza - Norma specificativa di quanto previsto in generale nel piano territoriale regionale - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

(Cost., artt. 3, 8, 19; l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 72, comma 7; l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1).

**[4876/12] Lombardia - In genere - Confessioni religiose - Procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose - Approvazione comunale entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge censurata o, in mancanza, unitamente al nuovo PGT - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con i limiti edilizi inderogabili stabiliti dallo Stato - Evocazione di parametro inconferente - Manifesta inammissibilità della questione.**

(Cost., art. 117, comma 2; l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 72, comma 5; l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1).

*Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 70, commi 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lett. e) e g), l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, come modificati dall'art. 1, comma 1, lett. b) e c), l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, è inammissibile l'intervento dell'Associazione VOX — Osservatorio italiano sui Diritti, trattandosi di soggetto privo di potestà legislativa. Infatti, il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti l. 11 marzo 1953, n. 87, si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (sentt. nn. 118, 220, 285 del 2013, 210 del 2014, 31, 118 del 2015) (1).*

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 70, commi 2-bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti:» e lett. a) e b), e 2-quater, l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, introdotti dall'art. 1, comma 1, lett. b), l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2. Premesso che la normativa regionale censurata, in quanto disciplina la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, attiene senz'altro al «governo del territorio», cosicché rientra nelle competenze regionali concorrenti, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. e che la legislazione regionale in materia di edilizia del culto trova la sua ragione e giustificazione — propria della materia urbanistica — nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi, la disposizione censurata — la quale impone alle sole confessioni “senza intesa” con lo Stato specifici requisiti differenziati e più stringenti per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*

— eccede i limiti della competenza regionale, non essendo consentito al legislatore regionale di introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, come nella specie imponendo 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., poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, e, pertanto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali e finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, comma 1, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio (sentt. nn. 59 del 1958, 195 del 1993, 334 del 1996, 235, 329 del 1997, 203 del 1989, 195 del 1993, 440 del 1995, 329 del 1997, 508 del 2000, 346 del 2002, 6, 102, 272 del 2013, 119, 167 del 2014, 140 del 2015, 52 del 2016) (2).

Non è fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, comma 2-ter, ultimo periodo, l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, censurato per violazione dell'art. 19 Cost., nella parte in cui prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, al fine di realizzare edifici di culto e attrezzature destinate a servizi religiosi, «devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato» e che tali convenzioni devono prevedere espressamente «la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione». La convenzione prevista dalla disposizione censurata deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati ed essa potrà stabilire le conseguenze che potranno determinarsi nel caso in cui l'ente che l'ha sottoscritta non ne rispetti le stipulazioni, graduando l'effetto delle violazioni in base alla loro entità. La disposizione impugnata consente di annoverare tra queste conseguenze, a fronte di comportamenti abnormi, la possibilità di risoluzione o di revoca della convenzione. Si tratta di rimedi estremi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe e, pertanto, nell'applicare in concreto le previsioni della convenzione, il Comune dovrà in ogni caso specificamente considerare se, tra gli strumenti che la disciplina urbanistica mette a disposizione per simili evenienze, non ve ne siano altri, ugualmente idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti, ma meno pregiudizievoli per la libertà di culto, il cui esercizio trova nella disponibilità di luoghi dedicati una condizione essenziale; e il difetto della ponderazione 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 disposizione impugnata 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 legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti (3).

*È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, introdotti dall'art. 1, comma 1, lett. b), l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, censurato per violazione dell'art. 117, commi 1 e 2, lett. a), Cost., in relazione agli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, degli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, in quanto prevede, in materia di edilizia di culto, l'obbligo delle confessioni "senza intesa" di stipulare una convenzione ai fini urbanistici con il Comune interessato. Premesso che il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione e, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, nella specie, l'atto introduttivo, dopo avere menzionato nel proprio titolo le disposizioni sovranazionali e regionali ritenute reciprocamente incompatibili, illustra sinteticamente il contenuto delle prime, ma trascura del tutto le seconde. Di conseguenza, non risulta chiaro quali siano gli specifici contenuti della normativa regionale ritenuti incompatibili con i principi sovranazionali e nemmeno in quali esatti termini si ponga l'incompatibilità (sentt. nn. 80, 185 del 2011, 114, 199 del 2012, 142, 153, 218, 233, 251 del 2015) (4).*

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 72, commi 4 e 7, lett. e), l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2. Premesso che nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente ai suoi limiti, tra i quali — nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità — sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza e che il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, comma 2, lett. h), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni, le disposizioni censurate — le quali prevedono, nell'ambito del procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose, l'acquisizione dei 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, prevedendo altresì l'installazione, per ciascun edificio di culto, 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 — perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza: da valutare ex ante, nella programmazione, e da gestire a posteriori, in ogni nuovo luogo di culto, mediante la realizzazione di capillari sistemi di videosorveglianza, collegati con le forze dell'ordine; esse eccedono, quindi, dai limiti delle competenze attribuite alla Regione (sentt. nn. 34, 35 del 2012, 85 del 2013) (5).*

*È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72,*

comma 4, ultimo periodo, l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. c), l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, censurato, per violazione dell'art. 19 Cost., in quanto, con riguardo al piano delle attrezzature religiose, afferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale. Come è evidente dal suo chiaro tenore testuale, la disposizione impugnata non modifica in alcun modo il procedimento di approvazione del piano, né incide sulla disciplina dei referendum comunali, limitandosi, in proposito, a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale. La disposizione è quindi meramente ricognitiva, priva di autonoma forza precettiva, ossia di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi; sicché deve ritenersi insussistente l'interesse della parte ricorrente a impugnarla (sentt. nn. 401 del 2007, 346 del 2010, 230 del 2013) (6).

Non è fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 7, lett. g), l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. c), l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, censurato, per violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost., in quanto prevede che il piano delle attrezzature religiose garantisca «la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR». La disposizione impugnata esige che, nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale, che è atto di orientamento di tutta la programmazione e pianificazione territoriale locale della Lombardia, nonché quadro di riferimento per le valutazioni sulla compatibilità degli atti di governo del territorio, anche comunali, sulle cui eventuali previsioni contrastanti ha la prevalenza. Così intesa, la disposizione censurata non è altro che una specificazione di quanto previsto, in generale, dagli artt. 19 e 20 l. reg. impugnata, mentre un eventuale cattivo uso della discrezionalità programmatica, atto a penalizzare surrettiziamente l'insediamento delle attrezzature religiose, potrà essere censurato nelle sedi competenti (7).

È manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, l. reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. c), l. reg. Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, censurato, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost., in quanto prevede l'approvazione da parte del Comune del piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge o, in mancanza, unitamente al nuovo PGT. Il ricorso non è sufficientemente e adeguatamente motivato, in quanto non spiega in alcun modo perché la disciplina delle dotazioni urbanistiche contenuta nell'art. 3 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 dovrebbe ritenersi attinente all'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost. In ogni caso, il cattivo o il mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche potrà essere censurato nelle sedi competenti (sentt. nn. 121, 269 del 2014) (8).

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 70, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere *e*) e *g*), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge 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 (Legge per il governo del territorio) — Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-7 aprile 2015, depositato in cancelleria il 9 aprile 2015 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia, nonché l'atto di intervento dell'Associazione VOX — Osservatorio italiano sui Diritti;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia.

RITENUTO IN FATTO. — 1. Con ricorso notificato il 3-7 aprile 2015 e depositato il 9 aprile 2015 (reg. ric. n. 47 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, 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 della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge 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 (Legge per il governo del territorio) — Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi».

1.1. In premessa, il ricorrente riporta il contenuto dei citati artt. 70 e 72 della l. reg. Lombardia n. 12 del 2005, nel testo anteriore e successivo alle modifiche oggetto di censura.

1.1.1. Prima delle modifiche, l'art. 70, comma 2, regolava l'applicazione agli enti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica delle disposizioni del capo della legge regionale n. 12 del 2005, del quale lo stesso art. 70 faceva (e fa) parte: il Capo III del Titolo IV della Parte II, intitolato «Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi», il quale comprende gli articoli da 70 a 73 e dispone, tra l'altro, in merito alla pianificazione di tali edifici e attrezzature (art. 72), nonché ai finanziamenti per la loro realizzazione, per gli interventi su di essi e per l'acquisto delle aree necessarie (art. 73).

Nella versione anteriore alle modifiche in questione, l'art. 70, comma 2, affermava l'applicabilità delle norme citate agli enti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica, «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 Capo III], ed i cui statuti [esprimessero] il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate».

L'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 2 del 2015 ha sostituito l'art. 70, comma 2, e ha inserito, dopo di esso, i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*.

In seguito a tali modifiche, le disposizioni del più volte citato Capo III si applicano, oltre che agli enti di culto della Chiesa cattolica (art. 70, comma 1), anche a quelli delle confessioni religiose per le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione (art. 70, comma 2), nonché agli enti delle altre confessioni che presentino i seguenti requisiti: una

«presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale» e «un significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi» (art. 70, comma 2-*bis*, lettera *a*); statuti che esprimano il carattere religioso degli enti stessi «e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione» (art. 70, comma 2-*bis*, lettera *b*).

Ai fini dell'applicazione di quanto previsto nel Capo III, gli enti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica devono stipulare una «convenzione a fini urbanistiche» con il Comune interessato (art. 70, comma 2-*ter*, primo periodo), la quale deve a sua volta prevedere espressamente la possibilità di risoluzione o revoca «in caso di accertamento da parte del Comune di attività non previste nella convenzione» (art. 70, comma 2-*ter*, secondo periodo).

Allo scopo di consentire ai Comuni la corretta applicazione delle norme per la realizzazione di edifici di culto e attrezzature destinate a servizi religiosi, è previsto che la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 70, comma 2-*bis* sia oggetto di un «parere preventivo e obbligatorio» di una consulta regionale, istituita e nominata con provvedimento della Giunta regionale, che ne disciplina altresì composizione e modalità di funzionamento (art. 70, comma 2-*quater*).

1.1.2. L'art. 72 della legge regionale n. 12 del 2005, prima delle modifiche oggetto di censura, demandava al piano dei servizi di ciascun Comune — previa valutazione delle istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui al precedente art. 70 — il compito di individuare, dimensionare e disciplinare le aree che accogliessero attrezzature religiose o fossero a ciò destinate. Tra l'altro, l'art. 72 prescriveva che il piano dei servizi assicurasse nuove aree per le attrezzature religiose in tutti i nuovi insediamenti residenziali, qualunque fosse la dotazione di tali attrezzature già esistente (comma 2); consentiva, altresì, ai Comuni la previsione di aree destinate ad accogliere attrezzature religiose di interesse sovracomunale (comma 3); stabiliva che le aree destinate ad accogliere attrezzature religiose fossero ripartite tra gli enti che ne avessero fatto istanza in base alla consistenza e incidenza sociale delle rispettive confessioni (comma 4).

Dopo la novella di cui all'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge regionale n. 2 del 2015, l'art. 72 prevede che individuazione, dimensionamento e disciplina delle aree che accolgono, o sono destinate ad accogliere, attrezzature religiose avvenga attraverso il piano delle attrezzature religiose, «atto separato facente parte del piano dei servizi», in base alle esigenze locali e valutate le istanze degli enti di cui all'art. 70 (art. 72, comma 1).

L'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone l'approvazione del piano omonimo (art. 72, comma 2), la quale deve avvenire con le stesse procedure previste per gli altri piani che compongono il piano di governo del territorio (art. 72, comma 3, che rinvia all'art. 13 della stessa legge regionale n. 12 del 2005). Nel relativo procedimento, «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» (art. 72, comma 4, primo periodo). Inoltre, «[r]esta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale» (art. 72, comma 4, secondo periodo). «I comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose» entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015 (art. 72, comma 5, primo periodo), avvenuta (a norma dell'art. 2 della stessa legge) il giorno dopo la sua pubblicazione nel Supplemento al Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 5 febbraio 2015, n. 6. Decorso tale termine, il piano delle attrezzature religiose deve essere approvato



unitamente al nuovo piano di governo del territorio (art. 72, comma 5, secondo periodo).

L'art. 72, oltre a disporre in merito alla possibile valenza sovracomunale del piano delle attrezzature religiose (comma 6), stabilisce che il piano debba prevedere (comma 7): *a*) la presenza o, altrimenti, l'esecuzione o adeguamento, con onere a carico dei richiedenti, di strade di collegamento di dimensioni adeguate; *b*) la presenza o, altrimenti, l'esecuzione o adeguamento, con onere a carico dei richiedenti, di adeguate opere di urbanizzazione primaria; *c*) distanze adeguate tra aree ed edifici destinati a confessioni diverse, nel rispetto di minimi stabiliti con deliberazione della Giunta regionale; *d*) spazi da destinare a parcheggi, in misure determinate dalla legge stessa ed eventualmente, in aggiunta, dal piano dei servizi; *e*) la realizzazione, con onere a carico dei richiedenti, di impianti di videosorveglianza esterni all'edificio che vigilino su ogni punto d'ingresso e siano collegati con uffici di polizia; *f*) la realizzazione di adeguati servizi igienici e l'accessibilità ai disabili; *g*) la «congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo», come individuate nel piano territoriale regionale (di cui agli artt. 19 e seguenti della medesima legge regionale n. 12 del 2005).

Ai sensi del suo comma 8, l'art. 72, come modificato, non si applica alle attrezzature religiose già esistenti all'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015.

1.2. Tanto premesso, il ricorrente formula otto motivi di censura nei confronti di diverse parti degli artt. 70 e 72 della legge regionale n. 12 del 2005, come modificati, rispettivamente, dall'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*) della legge regionale n. 2 del 2015.

1.2.1. Nel primo motivo si osserva che, nel novellato art. 70, i commi 2 e 2-*bis* — ed in specie la lettera *a*) del comma 2-*bis* — contrastano con gli artt. 3, 8 e 19 Cost., in quanto essi «introducono un'irragionevole disparità di trattamento a danno delle confessioni acattoliche prive di intesa o con intesa non ancora approvata con legge, rispetto alla Chiesa Cattolica e alle altre confessioni religiose con intesa già approvata con legge». In proposito, il ricorrente rileva che «la tutela della libertà religiosa per le confessioni diverse dalla cattolica esige cura e attenzione particolari nella considerazione che le condizioni di queste confessioni (ancor più di quelle di nuova formazione) sono disagiate e precarie proprio in materia di edifici di culto e di attrezzature religiose essenziali». Interponendo difficoltà e complicazioni (amministrative, finanziarie e logistiche) alla realizzazione di nuovi templi, le norme in questione discriminerebbero irragionevolmente tra soggetti portatori di interessi identici, limitando e ostacolando l'esercizio della libertà religiosa e in particolare della libertà di professare la propria fede in forma associata ed esercitarne il culto in privato o in pubblico (è richiamata in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993).

1.2.2. I commi 2-*bis*, lettera *b*), e 2-*quater* dell'art. 70 sono censurati per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *c*), Cost. Ad avviso del ricorrente, il contrasto sussiste in quanto «la valutazione dei requisiti di cui al comma 2-*bis* (presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi [...], carattere religioso delle finalità istituzionali e rispetto dei principi e dei valori della Costituzione da parte degli enti delle confessioni religiose) viene, ai sensi del comma 2-*quater*, affidata a una "consulta regionale", da nominarsi con provvedimento della Giunta regionale, competente al rilascio di un parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al menzionato comma 2-*bis*». In particolare, è denun-

ciata come lesiva delle attribuzioni costituzionalmente riservate allo Stato la circostanza che si affidi a un organo regionale la valutazione di caratteristiche degli enti confessionali, quali le loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori costituzionali.

1.2.3. Il comma 2-ter dell'art. 70 è censurato per violazione dell'art. 19 Cost., poiché definirebbe con una formula troppo generale e generica i presupposti della risoluzione o revoca della convenzione, che il Comune può disporre unilateralmente. In proposito, si osserva che un ente confessionale ben potrebbe svolgere, purché nel rispetto della pertinente legislazione, attività anche diverse da quelle di religione e culto, ad esempio di carattere culturale o sportivo.

1.2.4. I commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 70 sono inoltre complessivamente censurati per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., nei quali sarebbero «consacrati» i «principi europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto». In particolare sono richiamati: a) il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i cui artt. 10, 17 e 19 impegnano l'Unione a lottare contro le discriminazioni religiose nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee, affermano il principio del dialogo con le confessioni religiose, salvaguardano i sistemi nazionali di disciplina dei rapporti tra le confessioni e gli Stati e affermano la competenza dell'Unione nell'elaborazione di provvedimenti per contrastare le discriminazioni fondate sulla religione; b) la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), i cui artt. 10, 21 e 22 tutelano la diversità religiosa, garantiscono la libertà di religione e vietano discriminazioni basate sulla religione; c) il Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881), il cui art. 18 (interpretato anche alla luce del Commento generale adottato il 20 luglio 1993 dal Comitato per i diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite) obbliga gli Stati contraenti a rispettare la libertà di religione, la quale si estende a tutti gli atti che siano espressione diretta di fede, ivi compresa la realizzazione di luoghi dedicati al culto e alla discussione egli interessi sociali e culturali della comunità, nonché ad adottare misure infrastrutturali e condizioni favorevoli per facilitare lo sviluppo libero e non discriminatorio delle comunità religiose e dei loro membri, con i soli limiti, previsti dalla legge, che siano necessari — secondo canoni di proporzionalità e diretta correlazione — alla tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, della sanità pubblica, della morale pubblica o di altri diritti e libertà fondamentali, vietando comunque qualsiasi restrizione imposta o applicata per fini discriminatori.

1.2.5. I commi 4 e 7, lettera e), dell'art. 72 della legge regionale n. 12 del 2005 (come introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c) della legge regionale n. 2 del 2015) sono censurati per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera h), e 118, terzo comma, Cost. Le relative norme, prescrivendo l'acquisizione di pareri inerenti a possibili questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, disporrebbero nella materia «ordine pubblico e sicurezza», rimessa alla competenza esclusiva della legge statale, alla quale pure è riservata la prerogativa di disciplinare eventuali forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella stessa materia. Sono richiamate, in particolare, la sentenza n. 45 del 1957, la quale ha negato la sussistenza, nell'ordinamento vigente, di una corrispondenza necessaria tra libertà costituzionali e poteri di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza; nonché la sentenza n. 325 del 2011, dove la Corte ha chiarito che l'esercizio di una competenza propria della Regione non deve tradursi in uno

strumento di politica criminale, né generare interferenze, anche solo potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati.

1.2.6. L'art. 72, comma 4, ultimo periodo, è censurato per violazione dell'art. 19 Cost., dal momento che, affermando la facoltà dei Comuni di indire referendum in merito ai piani delle attrezzature religiose, farebbe sì che la possibilità di destinare a tali attrezzature determinate aree risulti «subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro». È richiamata la sentenza n. 59 del 1958, con cui la Corte ha ricondotto all'ampia formula dell'art. 19 Cost. tutte le manifestazioni del culto, compresa l'apertura di templi e oratori.

1.2.7. L'art. 72, comma 7, lettera g), è censurato per violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost. perché, richiamando con formula «già di per sé ambigua e non priva di una qualche inafferrabilità concettuale», le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, si presterebbe ad applicazioni così ampiamente discrezionali, da consentire facilmente applicazioni discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi, 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.

1.2.8. Infine, l'art. 72, comma 5, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto stabilirebbe la mera facoltà, per i Comuni che intendano farlo, e non l'obbligo per tutti i Comuni di prevedere la realizzazione di nuove attrezzature religiose attraverso l'apposito piano. Per contro, l'art. 3 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 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 L. 6 agosto 1967, n. 765), nel determinare i rapporti massimi tra gli spazi destinati a insediamenti residenziali e quelli pubblici o riservati ad attività collettive, richiede che nella programmazione territoriale comunale siano individuati almeno 2 metri quadrati per abitante da destinare ad attrezzature di interesse comune, tra cui quelle religiose. Ad avviso del ricorrente, tale previsione di dotazioni minime ha carattere inderogabile, attiene alla materia dell'«ordinamento civile» e risponde a esigenze pubbliche sovrastanti gli interessi dei singoli (sono richiamate le sentenze n. 232 del 2005 e n. 120 del 1996).

2. Con atto depositato il 13 maggio 2015, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1. La Regione premette una ricognizione dei contenuti degli artt. 70 e 72, con particolare riguardo alle principali innovazioni apportate ad essi dalla legge regionale n. 2 del 2015.

Tra l'altro, con riguardo all'art. 70, la Regione osserva che, prima di tali innovazioni, era previsto un «regime base» per la Chiesa cattolica, e uno «collaterale» per le altre confessioni, cui il regime di base era esteso. Attualmente, sarebbero previsti due modelli «base», pienamente equiparati, per la Chiesa cattolica e le confessioni religiose per le quali un'intesa sia stata stipulata e approvata con legge; e un «modello collaterale», per le altre confessioni. Tra le ulteriori novità, la difesa

regionale segnala il requisito, per le confessioni per cui non sia stata approvata un'intesa con legge, del rispetto dei principi e dei valori della Costituzione; la risolvibilità della convenzione a fini urbanistici con il Comune, nel caso di violazione della stessa; l'istituzione di una consulta regionale che rilasci ai Comuni pareri preventivi e obbligatori, ma non vincolanti, in merito ai requisiti delle confessioni per cui non sia stata approvata un'intesa con legge.

2.2. Dopo avere ripercorso anche i contenuti dell'art. 72 oggetto di censura, la Regione replica a ciascuno dei motivi di ricorso.

2.2.1. In risposta alle censure rivolte contro l'art. 70, commi 2 e 2-bis, lettera a), anche la difesa regionale si riporta alla sentenza n. 195 del 1993, per distinguere quanto ivi è stato affermato in merito ai contributi regionali, alla pianificazione urbanistica delle infrastrutture religiose e, soprattutto, alla nozione di confessione religiosa rilevante a tali fini. Da un lato, sarebbe discriminatoria, e contrastante con l'art. 8, primo comma, Cost., l'esclusione dai benefici finanziari (vale a dire, dall'attribuzione delle risorse ricavate dagli oneri di urbanizzazione) delle confessioni per le quali non sussistano le condizioni di cui all'art. 8, commi secondo e terzo, Cost.; dall'altro, però, per l'ammissione ai predetti benefici non può bastare l'auto-qualificazione del richiedente come confessione religiosa; d'altra parte, in mancanza di intesa, la natura religiosa deve risultare da indici quali precedenti riconoscimenti pubblici, da chiare enunciazioni statutarie o dalla comune considerazione.

A fronte del crescente pluralismo religioso, sociale e culturale che si riscontra nel territorio italiano e lombardo, si pone per tutti «la necessità, a fini regolativi, di distinguere tra edifici di culto e sedi di circoli, comitati e associazioni, pur essi da tutelare in quanto espressione di principi costituzionali (libertà di associazione, di riunione, di comunicazione)». Le norme in questione avrebbero inteso predeterminare «criteri e parametri utili(zzabili)» in concreto, al fine della identificazione di una confessione religiosa, sopperendo alle difficoltà testimoniate anche dal crescente contenzioso amministrativo in materia.

Chiarito ciò, la difesa regionale ribadisce che le norme di cui al Capo III del Titolo IV della Parte II della legge regionale n. 12 del 2015 (*recte*: 2005) per la realizzazione di edifici di culto e attrezzature destinate a servizi religiosi si applicano a tutte le confessioni e che, d'altra parte, considerata anche la rilevanza urbanistico-territoriale di tali infrastrutture, non è irragionevole verificare che l'ente promotore sia mosso effettivamente da una finalità di culto, «non socio-politico-assistenziale-culturale», e sia in grado di dimostrare la sussistenza di una «domanda non insignificante», sul territorio, di attività religiose, «onde evitare che sorgano sedi poi "utilizzate" per finalità diverse (anche commerciali)».

2.2.2. In replica alle censure rivolte contro l'art. 70, commi 2-bis, lettera b), e 2-quater, la difesa regionale osserva che il riscontro del carattere religioso degli enti e delle loro finalità istituzionali era già previsto nella precedente legislazione, non è mai stato contestato ed è inevitabilmente affidato, in tutte le leggi regionali in materia, ad autorità diverse da quella statale. L'istituzione di un'apposita consulta regionale è rispettosa delle attribuzioni dei Comuni, poiché la consulta rilascia pareri non vincolanti, né è irragionevole o superflua, atteso che, in una materia così delicata, disporre di parametri omogenei e affidati alla valutazione di esperti favorirebbe la corretta applicazione della legge.

2.2.3. A proposito dell'art. 70, comma 2-ter, e di quanto ivi previsto in merito alla risoluzione della convenzione con il Comune ove questo accerti lo svolgimento di

attività non previste, la Regione osserva che il legislatore regionale non ha inteso vietare che un ente confessionale svolga attività diverse da quelle di culto, ma solo richiedere che esse siano regolate nella convenzione. La revoca della convenzione stessa, peraltro, sarebbe soggetta alle norme di «tutela dei terzi contraenti» previste dall'ordinamento civile e amministrativo, sicché eventuali abusi potrebbero essere accertati e sanzionati in sede giudiziaria.

2.2.4. Sarebbero inammissibili, perché generiche, le censure rivolte all'art. 70, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* in relazione ai richiamati «principi europei e internazionali», i quali sarebbero pienamente rispettati dalle norme in questione le quali, anzi, li valorizzerebbero attraverso una regolazione che ne garantisce l'effettività. Per di più, il legislatore lombardo rimarca la propria scelta innovativa di includere nel concetto di attrezzature religiose anche gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa, quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali (art. 71, comma 1, lettera *c-bis*), della legge regionale n. 12 del 2005, introdotta dall'art. 12, comma 1, lettera *m*), della legge della Regione Lombardia 21 febbraio 2011, n. 3 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2011). La Regione respinge, pertanto, la critica di avere nutrito intenti discriminatori; al contrario, sostiene che dinanzi alla propria legge tutte le confessioni siano ugualmente libere e responsabili, «non potendo sussistere libertà senza responsabilità verso i propri fedeli, ma anche verso il territorio di insediamento»; aggiunge che ogni regolazione implica una restrizione, legittima purché ragionevolmente finalizzata alla tutela di altri diritti e libertà fondamentali.

2.2.5. Quanto alla denunciata violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *h*), e 118, terzo comma, Cost. da parte dell'art. 72, commi 4 e 7, lettera *e*), della legge regionale n. 12 del 2005 (introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera *c*, della legge regionale n. 2 del 2015), la resistente ne contesta la sussistenza, considerato che il citato art. 72, comma 4, prevede espressamente che il coinvolgimento degli organi statali debba avvenire secondo modalità rispettose della loro autonomia, secondo una prassi secolare, espressione di leale collaborazione.

2.2.6. In replica alle censure rivolte all'art. 72, comma 4, ultimo periodo, per violazione dell'art. 19 Cost., si osserva che la facoltà per i Comuni di sentire i propri cittadini non altera in alcun modo le competenze degli enti locali, ma si limita a suggerire un possibile modulo di consultazione, che non è estraneo alle attività pianificatorie e territoriali ma, anzi, ne costituisce fattore di legittimazione, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118, comma quarto, Cost.

2.2.7. Anche le censure rivolte all'art. 72, comma 7, lettera *g*), sarebbero infondate, dal momento che le caratteristiche del paesaggio lombardo, oggetto di tutela, sarebbero qualificate nel piano territoriale regionale e che già oggi la pianificazione comunale detta norme e indirizzi affinché la realizzazione degli edifici (a uso pubblico, privato e produttivo) avvenga in armonia con il contesto paesaggistico ed edilizio, tenuto conto delle sue specificità - considerato che, ad esempio, un edificio moderno e innovativo per forma o materiali può ragionevolmente trovare migliore collocazione in un ambito di recente edificazione, che in un centro storico.

2.2.8. Da ultimo, rispondendo alle censure indirizzate all'art. 72, comma 5, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e, segnatamente, di quanto previsto all'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968, la Regione osserva che l'approvazione del piano delle attrezzature religiose non è facoltativa: deve avvenire entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015, oppure unitamente al nuovo piano di governo del territorio. Dal canto suo, l'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968 non prevede l'obbligo di realizzare sempre e comunque nuove attrezzature religiose, mentre è proprio la normativa censurata a precisare le modalità con cui il Comune disciplina la nuova, e aggiuntiva, realizzazione di tali infrastrutture. In ogni caso, il vigente Titolo V della Parte II della Costituzione sarebbe ispirato da una forte valorizzazione delle potestà comunali in materia di pianificazione territoriale: ben al di là di quanto previsto nella legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) alla quale il d.m. n. 1444 del 1968 dà attuazione, il Comune sarebbe in seguito divenuto diretto «responsabile delle scelte di governo del territorio», titolare di «una competenza pianificatoria non più eterodiretta che trova la sua giustificazione nella maggiore capacità dell'ente di rilevare interessi, materiali, spirituali, culturali, eminentemente locali, facendosene naturale interprete».

3. Con atto depositato l'11 maggio 2015, è intervenuta nel giudizio l'Associazione VOX - Osservatorio italiano sui Diritti. Con memoria depositata il 12 ottobre 2015, l'interveniente ha sostenuto l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 2 del 2015.

\* \* \*

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Con ricorso notificato il 3-7 aprile 2015 e depositato il 9 aprile 2015 (reg. ric. n. 47 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, 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 della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge 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 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi».

2. L'intervento nel giudizio dell'Associazione VOX - Osservatorio italiano sui Diritti non è ammissibile.

Il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 della Costituzione e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili. Pertanto, non è ammesso, nei giudizi di costituzionalità delle leggi promossi in via d'azione, l'intervento di soggetti privi di potere legislativo (*ex plurimis*, sentenze n. 118 e n. 31 del 2015, n. 210 del 2014, n. 285, n. 220 e n. 118 del 2013).

3. Le disposizioni regionali impugnate apportano alcune modificazioni alla legge regionale per il governo del territorio n. 12 del 2005, intervenendo sui principi relativi alla pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi. Il ricorso del Presidente del Consiglio si articola in numerose censure che lamentano tanto la violazione dell'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni, garantita dai principi

costituzionali e dal diritto internazionale e sovranazionale, quanto l'eccesso di competenza legislativa da parte della Regione.

4. All'esame delle singole censure, occorre premettere alcune considerazioni sui principi costituzionali in materia di libertà religiosa e di status delle confessioni religiose con e senza intesa con lo Stato.

4.1. L'ordinamento repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale: compito della Repubblica è «garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione», la quale «rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2» Cost. (sentenza n. 334 del 1996).

Il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato. Come questa Corte ha recentemente ribadito, altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla «concorde volontà» del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale (sentenza n. 52 del 2016). Data l'ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l'intesa non possono costituire condicio *sine qua non* per l'esercizio della libertà religiosa; gli accordi bilaterali sono piuttosto finalizzati al soddisfacimento di «esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa» (sentenza n. 52 del 2016).

Per questo, in materia di libertà religiosa, la giurisprudenza di questa Corte è 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)» (sentenza n. 52 del 2016). Di conseguenza, quando tale libertà e il suo esercizio vengono in rilievo, la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede; né in senso contrario varrebbero considerazioni in merito alla diffusione delle diverse confessioni, giacché la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse (sentenza n. 329 del 1997).

4.2. L'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume. L'esercizio della libertà di aprire luoghi di culto, pertanto, non può essere condizionato a una previa regolazione pattizia, ai sensi degli artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.: regolazione che può

ritenersi necessaria solo se e in quanto a determinati atti di culto vogliano riconnettersi particolari effetti civili (sentenza n. 59 del 1958).

Più in particolare, nell'esaminare questioni in parte simili alle odierne, questa Corte ha già affermato che, in materia di edilizia di culto, «tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti» e la previa stipulazione di un'intesa non può costituire «l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini», pena la violazione del principio affermato nel primo comma dell'art. 8 Cost., oltre che nell'art. 19 Cost. (sentenza n. 195 del 1993). Al riguardo, vale il divieto di discriminazione, sancito in generale dall'art. 3 Cost. e ribadito, per quanto qui specificamente interessa, dagli artt. 8, primo comma, 19 e 20 Cost.; e ciò anche per assicurare «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» (sentenza n. 346 del 2002).

Ciò non vuol dire — come ha chiarito la stessa giurisprudenza già citata e come si dirà ancora più avanti — che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscono 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.

5. Alla luce di tali principi, costantemente affermati dalla giurisprudenza di questa Corte, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 2, 2-*bis*, lettere *a*) e *b*), e 2-*quater*, dell'art. 70 della legge regionale n. 12 del 2005, come modificati dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 2 del 2015, per violazione degli artt. 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettera *c*), Cost.

5.1. In virtù delle modifiche apportate dalla legge regionale n. 2 del 2015, la legge regionale n. 12 del 2005, sul governo del territorio, nel capo dedicato alla realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi (artt. 70-73), distingue tre ordini di destinatari: gli enti della Chiesa cattolica (art. 70, comma 1); gli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato abbia già approvato con legge un'intesa (art. 70, comma 2); gli enti di tutte le altre confessioni religiose (art. 70, comma 2-*bis*). A questa terza categoria di enti, collegati alle confessioni “senza intesa”, i citati artt. 70-73 sono applicabili solo a condizione che sussistano 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 esprim[an]o il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione». In virtù del comma 2-*quater* dell'art. 70, la valutazione di tali requisiti è obbligatoriamente rimessa al vaglio preventivo, ancorché non vincolante, di una consulta regionale, da istituirsi e nominarsi con provvedimento della Giunta regionale della Lombardia. Tuttavia, come affermato in udienza dalla difesa regionale, la consulta non è ancora stata istituita, benché sia passato oltre un anno dall'entrata in vigore della censurata legge regionale n. 2 del 2015.

5.2. La normativa regionale illustrata, in quanto disciplina la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, attiene senz'altro al «governo del territorio», cosicché, riguardata dal punto di vista materiale, rientra nelle competenze regionali concor-



renti, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 272, n. 102 e n. 6 del 2013). Nondimeno, la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell'oggetto, anche della *ratio* della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015, n. 167 e n. 119 del 2014). Il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, qual è quella in materia di «governo del territorio» che qui viene in rilievo, non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione.

Da questo punto di vista occorre ribadire che la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione — propria della materia urbanistica — nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi» (sentenza n. 195 del 1993). In questi limiti soltanto la regolazione dell'edilizia di culto resta nell'ambito delle competenze regionali. Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio.

Pertanto, una lettura unitaria dei principi costituzionali sopra richiamati ed evocati dal ricorrente porta a concludere che la Regione è titolata, nel governare la composizione dei diversi interessi che insistono sul territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e realizzazione di luoghi di culto; viceversa, essa esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se, ai fini dell'applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Per queste ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-*bis*, sia nelle lettere *a*) e *b*), sia nella parte dell'alinea che le introduce (vale a dire, nelle parole «che presentano i seguenti requisiti:»), e 2-*quater*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

Per contro, non sono oggetto del presente giudizio l'art. 72, comma 1, della stessa legge regionale n. 12 del 2005, il quale ricollega alla valutazione delle «esigenze locali», previo esame delle diverse istanze confessionali, la programmazione urbanistica delle attrezzature religiose; e il successivo art. 73, comma 3, il quale fa riferimento alla «consistenza ed incidenza sociale» delle diverse confessioni nel territorio di un Comune, ai fini della ripartizione da parte di quest'ultimo dei contributi di cui allo stesso art. 73.

6. È censurato anche il comma 2-*ter* dell'art. 70 (introdotto anch'esso dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 2 del 2015), il quale prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica, di cui ai commi 2 e 2-*bis*, «devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato» e che tali convenzioni devono prevedere espressamente «la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione».

Il ricorrente lamenta la lesione dell'art. 19 Cost., poiché la disposizione impugnata definirebbe con una formula troppo generica i presupposti della risoluzione o

revoca della convenzione, tra l'altro interferendo con la libertà di un ente confessionale di svolgere anche attività diverse da quelle strettamente attinenti al culto (ad esempio, culturali o sportive). La censura, dunque, si riferisce esclusivamente al secondo periodo del comma 2-ter.

La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

La convenzione prevista dalla disposizione in esame, necessaria nella fase di applicazione della normativa in questione da parte del Comune, deve essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati. Naturalmente la convenzione potrà stabilire le conseguenze che potranno determinarsi nel caso in cui l'ente che l'ha sottoscritta non ne rispetti le stipulazioni, graduando l'effetto delle violazioni in base alla loro entità. La disposizione impugnata consente di annoverare tra queste conseguenze, a fronte di comportamenti abnormi, la possibilità di risoluzione o di revoca della convenzione. Si tratta, con ogni evidenza, di rimedi estremi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe. Nell'applicare in concreto le previsioni della convenzione, il Comune dovrà in ogni caso specificamente considerare se, tra gli strumenti che la disciplina urbanistica mette a disposizione per simili evenienze, non ve ne siano altri, ugualmente idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti, ma meno pregiudizievoli per la libertà di culto, il cui esercizio, come si è detto, trova nella disponibilità di luoghi dedicati una condizione essenziale. Il difetto della ponderazione di tutti gli interessi coinvolti potrà essere sindacato nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa.

La disposizione in questione, così interpretata, 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 legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti.

7. In un ulteriore motivo di ricorso, i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 70 della legge regionale n. 12 del 2005 (tutti introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 2 del 2015) sono censurati congiuntamente per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., in relazione ai «principi europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto». In particolare sono richiamati gli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); gli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007); e, infine, l'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881).

La questione è inammissibile.

Per giurisprudenza costante, il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione e, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta dichiaratoria di illegittimità costituzionale (sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015).

Sul punto, invece, il ricorso, dopo avere menzionato nel proprio titolo le disposizioni sovranazionali e regionali ritenute reciprocamente incompatibili, illustra sinteticamente il contenuto delle prime, ma trascura del tutto le seconde. Di conseguenza, non risulta chiaro quali siano gli specifici contenuti della normativa

regionale ritenuti incompatibili con i principi sovranazionali e nemmeno in quali esatti termini si ponga l'incompatibilità. Tale difetto argomentativo non può essere rimediato mediante una lettura complessiva del ricorso: la quale, al contrario, rende ancor più oscuro il senso del motivo ora in esame. In particolare, non è chiaro se il Presidente del Consiglio dei ministri abbia inteso semplicemente sottolineare il rilievo anche sovranazionale dei principi di eguaglianza e libertà religiosa, richiamati in altri motivi di ricorso, oppure denunciare l'incompatibilità, con gli anzidetti principi sovranazionali, di specifici contenuti dei commi censurati dei quali non è stata messa in dubbio la compatibilità con i corrispondenti principi della Costituzione italiana.

In riferimento alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la censura presenta un ulteriore profilo di inammissibilità. A norma del suo art. 51 (nonché dell'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato sull'Unione europea e della Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona) e di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, le disposizioni della Carta sono applicabili agli Stati membri solo quando questi agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione: «[I]e disposizioni della presente Carta si applicano [...] agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (art. 51 della Carta). Come questa Corte ha già affermato, perché la Carta dei diritti UE sia invocabile in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre, dunque, che la fattispecie oggetto di legislazione interna «sia disciplinata dal diritto europeo — in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni adottate da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione — e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto» (sentenza n. 80 del 2011).

L'assenza di qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea alla legge in esame rende il riferimento a queste ultime generico (sentenze n. 199 del 2012 e n. 185 del 2011), peraltro in un caso in cui i punti di contatto tra l'ambito di applicazione di tali norme e quello delle disposizioni censurate sono tutt'altro che evidenti (vedi, a contrario, sentenza n. 114 del 2012).

Lo stesso vale, a maggior ragione, per gli artt. 10, 17 e 19 del TFUE, i quali si rivolgono esplicitamente all'Unione e alle sue istituzioni e non stabiliscono ulteriori obblighi in capo agli Stati membri.

Ciò costituisce un ulteriore difetto di motivazione, e quindi causa di inammissibilità, del motivo di ricorso in esame, cui si deve infine aggiungere l'inconferenza del riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., il quale non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto della conformità ai vincoli comunitari (sentenza n. 185 del 2011).

8. Dell'art. 72 della legge regionale n. 12 del 2005 (interamente novellato dall'art. 1, comma 1, lettera *e*, della legge regionale n. 2 del 2015), sono censurati i commi 4 e 7, lettera *e*). Il comma 4 — qui considerato solo nel suo primo periodo — prevede che, nel corso del procedimento per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose di cui allo stesso art. 72 (denominato «Piano per le attrezzature religiose» nella rubrica di tale articolo), vengano 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». La seconda disposizione censurata esige che, nel piano predetto, sia prevista, per ciascun edificio di culto (se non già esistente all'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015, in virtù

dell'art. 72, comma 8), «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». Prescrivendo l'acquisizione di pareri inerenti a questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, le disposizioni censurate enterebbero nella materia «ordine pubblico e sicurezza», rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche con riguardo alle possibili forme di coordinamento con le Regioni (artt. 117, secondo comma, lettera *h*, e 118, terzo comma, Cost.).

La questione è fondata.

Nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al «buon costume», ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile «con l'ordinamento giuridico italiano», essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento 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» (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto — nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra — sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2012). Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro *ratio* e nel loro contenuto essenziale (sentenze n. 118, n. 35 e n. 34 del 2012), perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza: da valutare *ex ante*, nella programmazione (art. 72, comma 4: «[n]el corso del procedimento di predisposizione del piano [...] vengono acquisiti i pareri di [...] rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica»); e da gestire a posteriori, in ogni nuovo luogo di culto, mediante la realizzazione di capillari sistemi di videosorveglianza, collegati con le forze dell'ordine (art. 72, comma 7, lettera *e*). Sotto questo profilo, pertanto, le disposizioni censurate sono da ritenersi costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dai limiti delle competenze attribuite alla Regione.

9. È censurato anche l'art. 72, comma 4, secondo periodo, della legge regionale n. 12 del 2005, a norma del quale, con riguardo al piano delle attrezzature religiose, «[r]esta ferma la facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale». Il ricorso lamenta la violazione dell'art. 19 Cost., in quanto, affermando la facoltà dei Comuni di indire tali referendum, farebbe sì che la possibilità di destinare a edilizia di culto determinate aree risulti «subordinata a decisioni espressione di maggioranze politiche o culturali o altro».

La questione è inammissibile.

Come è evidente dal suo chiaro tenore testuale, la disposizione non modifica in alcun modo il procedimento di approvazione del piano, né incide sulla disciplina dei referendum comunali, limitandosi, in proposito, a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale. La disposizione è quindi meramente ricognitiva, priva di «autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sentenza n. 346 del

2010); sicché deve ritenersi insussistente l'interesse della parte ricorrente a impugnarla (sentenze n. 230 del 2013 e n. 401 del 2007).

10. Il vigente art. 72, comma 7, lettera g), della legge regionale n. 12 del 2005 prevede che il piano delle attrezzature religiose garantisca «la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel PTR». La citata lettera g) è censurata per violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost. perché, richiamando con formula ambigua le caratteristiche del paesaggio lombardo, attribuirebbe all'amministrazione una discrezionalità troppo ampia, tale da consentire facilmente applicazioni discriminatorie.

La questione non è fondata, nei sensi precisati di seguito.

Diversamente da quanto suggerito dal rimettente, la disposizione impugnata non richiede, genericamente, che gli edifici di culto si conformino a non meglio identificate caratteristiche del «paesaggio lombardo»; essa specifica invece che le caratteristiche a cui debbono conformarsi anche gli edifici di culto sono quelle «individuate nel PTR», vale a dire, nel piano territoriale regionale, di cui agli artt. 19 e seguenti della stessa legge regionale n. 12 del 2005. Letta nella sua integralità, comprensiva del rimando al piano territoriale regionale, la disposizione esige che, nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predefinite dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale. Si conferma così che quest'ultimo, anche con riguardo allo specifico ambito qui considerato, è atto di orientamento di tutta la programmazione e pianificazione territoriale locale della Lombardia, nonché quadro di riferimento per le valutazioni sulla compatibilità degli atti di governo del territorio, anche comunali, sulle cui eventuali previsioni contrastanti ha la prevalenza. Così intesa, la disposizione censurata non è altro che una specificazione di quanto previsto, in generale, dagli artt. 19 e 20 della legge regionale n. 12 del 2005. Un eventuale cattivo uso della discrezionalità programmatica, atto a penalizzare surrettiziamente l'insediamento delle attrezzature religiose, potrà essere censurato nelle sedi competenti.

11. A norma del vigente art. 72, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2005, «[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 n. 2 del 2015]» (primo periodo); «[d]ecorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT» (secondo periodo). Il citato comma 5, ad avviso della difesa statale, contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto stabilirebbe la mera facoltà, per i Comuni che intendano farlo, di prevedere la realizzazione di nuove attrezzature religiose attraverso l'apposito piano. In tal modo, la disposizione si porrebbe in contrasto con il decreto del Ministero dei lavori pubblici 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) e, in particolare, con il suo art. 3, a norma del quale negli insediamenti residenziali deve essere assicurata, per ogni abitante, una dotazione minima di 18 metri quadrati per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, da ripartire normalmente in modo tale che 2 metri quadrati siano destinati ad attrezzature di interesse comune,

anche «religiose», oltre che «culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi» e altre. Il ricorrente ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha già ricollegato alla competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alcune previsioni del d.m. n. 1444 del 1968: sono citate, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 232 del 2005 e n. 120 del 1996.

La questione è manifestamente inammissibile.

A prescindere da ogni considerazione circa la correttezza dell'interpretazione data dal ricorrente al censurato art. 72, comma 5, è assorbente il rilievo che, per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconferente (sentenze n. 269 e n. 121 del 2014). Il ricorrente non spiega in alcun modo perché la disciplina delle dotazioni urbanistiche contenuta nell'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968, dovrebbe ritenersi attinente all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Sul punto, pertanto, il ricorso non è sufficientemente e adeguatamente motivato. In ogni caso, il cattivo o il mancato esercizio del potere da parte delle autorità urbanistiche potrà essere censurato nelle sedi competenti.

#### P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione VOX — Osservatorio italiano sui Diritti, nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;*

2) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti.» e alle lettere a) e b), e 2-quater, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) — Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi»;*

3) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, commi 4 e 7, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;*

4) *dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, comma 2-ter, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 19 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;*

5) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa — in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., in relazione agli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007) ed all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881) — dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;*

6) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 19 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;*

7) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 7, lettera g), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

8) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 19 del 13 maggio 2015, 1<sup>a</sup> serie spec.

(1-8) Riguardo l'intervento nel giudizio in via principale cfr. nota redaz. alla ord. n. 82 del 2013. Poi, cfr. sentt. nn. 230 e 234 del 2013, 100 e 146 del 2014, 31, 39, 50, 118 e 251 del 2015. Si rammenta che, secondo la giurisprudenza della Corte, «il giudizio di costituzionalità delle leggi promosso in via d'azione [...] si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale» (v. ord. 7 gennaio 2015, allegata alla sentenza n. 31 del medesimo anno). Sul tema dell'intervento nel giudizio in via principale, v. in dottrina, tra i contributi più recenti, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzione plurale*, Milano 2012; B. RANDAZZO, *La "Manutenzione" del giudizio in via principale*, in *Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa sul tema La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, svoltosi a Roma il 18 novembre 2011, Torino 2012 (a cura di M. DECARO, N. LUPO e G. RIVOCCHI); A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)*, in *Le ist. del fed.*, fasc. 5/2006; E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e di terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, in *AA.VV.*, (a cura di V. ANGIOLINI), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino 1998.

MI. FRAN.

A commento della decisione pubblichiamo le osservazioni del prof. Francesco Rimoli e del dott. Marco Croce.

### **La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza.**

1. Con la sentenza che si annota la Corte costituzionale è tornata ad esprimersi su una questione riguardante l'edilizia di culto dopo ben quattordici anni (1): con la sentenza n. 346 del 2002 (2), citata diverse volte dalla decisione in commento, il giudice delle leggi censurò una legge regionale lombarda che includeva tra i beneficiari dei contributi per l'edilizia di culto solo le confessioni che avessero stipulato un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.; così come nel precedente rappresentato dalla decisione n. 195 del 1993 (3), che aveva dichiarato incostituzionale una legge della Regione Abruzzo per gli stessi motivi, la Consulta aveva delineato l'esistenza di due circuiti separati: il circuito della libertà religiosa, di cui la libertà di culto — implicante il diritto all'edificio di culto (4) — costituiva un necessario corollario, all'interno del quale l'aver stipulato un'intesa «non può quindi costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina,

---

(1) La decisione è stata commentata da G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (breve osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 6/2016, e, congiuntamente alla n. 52 da A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it) 26/2016, C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "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 [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it) 2/2016.

(2) In questa *Rivista* 2002, 2615, con osservazione di G. GUZZETTA, *Non è l'«eguale libertà» a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*.

(3) In questa *Rivista* 1993, 1324.

(4) Sul tema cfr. la recente e interessante ricostruzione di N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 24/2015, a cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.



posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini» (5); e il circuito dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, all'interno del quale le intese dovevano essere considerate «lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune» (6).

Queste decisioni erano inoltre la naturale prosecuzione, anche a livello argomentativo, delle coraggiose sentenze n. 45 del 1957 (7) e n. 59 del 1958 (8), che avevano, nel cominciare a bonificare la legislazione fascista sui culti ammessi e il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza delle parti più macroscopicamente incostituzionali, posto le premesse delle chiare affermazioni contenute in quelle più recenti richiamate (9).

La decisione in commento si inserisce in maniera armonica in questa serie di precedenti riguardanti la dimensione collettiva della libertà religiosa, ma, come vedremo, con taluni distinguo: per una parte generati non direttamente dalla stessa ma dalla di poco precedente sentenza n. 52 del 2016 (10); per altra parte determinati probabilmente dal momento storico che ci troviamo a vivere, caratterizzato dal crescente bisogno di sicurezza della popolazione, spontaneo o indotto dai media che dir si voglia, e dall'oggettività degli eventi terroristici, rivendicati da formazioni che si rifanno, sincera o meno che sia la rivendicazione, all'integralismo islamico.

La materia dell'edilizia di culto, a fronte della diffusione nel nostro paese del credo religioso a torto o a ragione associato a questi attentati e in generale a problemi di pubblica sicurezza, ha risentito di questo clima (11), vedendo la fioritura di normative locali e prassi amministrative sostanzialmente orientate in senso "anti-moschea" (12): la legge lombarda oggetto del

(5) Sent. n. 195/1993, *Considerato in diritto*, Punto 4, in questa *Rivista* 1993, 1334.

(6) Sent. n. 346/2002, *Considerato in diritto*, Punto 2, in questa *Rivista* 2002, 2619.

(7) In questa *Rivista* 1957, 579, con nota redazionale.

(8) In questa *Rivista* 1958, 885, con allegata la memoria dei difensori della parte e un'osservazione di C. Esposito.

(9) Per uno sguardo complessivo e un'analisi delle decisioni richiamate sia consentito il rinvio a M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa 2012, 177 s., e alla bibliografia ivi richiamata.

(10) Su cui vedi le osservazioni presenti *retro*, 554 e 560.

(11) Il clima di sospetto e di preoccupazione nei confronti della diffusione dell'Islam nelle società occidentali è, per la verità, presente nel dibattito pubblico ormai almeno dal 2001 e dall'attentato alle Torri gemelle: cfr. per esempio G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano 2002, e le altre opere in tema ivi richiamate.

(12) Di utilizzo in chiave discriminatoria dello strumento legislativo parla M. PARISI, *La disciplina giuridica civile dell'edilizia di culto tra promozione della libertà religiosa e istanze antidemocratiche di autoritarismo politico. Il caso della legge lombarda n. 2/2015*, in *Pol. dir.* 3/2015, 461 s. Cfr. N. MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *www.statoecliese.it*, 12/2014, e F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non ammesso) e di uno (non?) ammissibile*, in *www.statoecliese.it* 3/2016.

giudizio di costituzionalità conclusosi con la decisione in commento è un concreto esempio di questo clima che stiamo vivendo, nel quale indirizzi politico-amministrativi ben determinati, spesso per mere ragioni elettorali-stiche, paventano «pericoli e minacce, al fine di nascondere e soffocare il tema della libertà religiosa sotto la coltre della “sicurezza”» (13).

2. La complessità del ricorso del Governo, ben otto motivi, e delle disposizioni impugnate rende impossibile una dettagliata ricostruzione in fatto (14): sembra utile quindi operare una sintetica descrizione della normativa sottoposta a sindacato per poi concentrarsi sul complesso dispositivo della sentenza, che se per una parte prevede la dichiarazioni di incostituzionalità di alcune disposizioni, dall'altra rigetta alcuni motivi di ricorso “nei sensi di cui in motivazione” e non manca infine neppure di dichiararne alcuni inammissibili.

Oggetto della questione di incostituzionalità erano gli artt. 70, comma 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, e 72, comma 4, 5 e 7 lett. e) e g), della legge Regione Lombardia n. 12 del 2005 per come modificati dalla legge n. 2 del 2015.

L'art. 70 originariamente stabiliva che la normativa sull'edilizia di culto si applicasse, oltre che ovviamente alla Chiesa cattolica, anche alle confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati, ed i cui statuti esprimessero il carattere religioso delle loro finalità istituzionali, nonché previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate. Nella nuova formulazione si veniva invece a distinguere la condizione delle confessioni diverse dalla Cattolica — che avessero stipulato un'intesa che fosse stata poi trasfusa in una legge, e che sulla base di questo dato potevano direttamente vedersi applicata la normativa — da tutte le altre confessioni.

Per queste ultime, il nuovo art. 70 richiedeva a) una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, b) un significativo insediamento nell'ambito del Comune, c) statuti che esprimessero il carattere religioso nonché il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione (comma 2-bis, lett. a) e b)), d) la necessità di stipulare una “convenzione a fini urbanistici” con il Comune interessato, con previsione espressa della possibilità di risoluzione e revoca (comma 2-ter), e) il parere preventivo e obbligatorio di una consulta regionale istituita e nominata dalla Giunta

---

(13) Così G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) settembre 2009. Sul tema dei rapporti fra libertà religiosa e sicurezza v. almeno P. CONSORTI, *La libertà religiosa nel terzo millennio: tra crisi di sicurezza e paura*, in F. DAL CANTO - P. CONSORTI - S. PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, Pisa 2016, 143, e gli altri saggi contenuti nel volume, nonché N. FIORITA - P. CONSORTI, *La libertà religiosa nell'era della sicurezza*, in *il Mulino*, in <http://www.rivistailmulino.it/item/3209> 19 aprile 2016.

(14) Non si può dunque che rinviare all'analitico *Ritenuto in fatto* e all'ottimo lavoro di A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 6/2015, che ripercorre approfonditamente l'evoluzione di questa normativa a partire dal 2005.

(comma 2-*quater*). L'art. 72 demandava invece al piano dei servizi di ciascun Comune il compito di individuare, dimensionare e disciplinare le aree che accogliessero attrezzature religiose o fossero a ciò destinate, prescrivendo che il piano dei servizi assicurasse nuove aree per le attrezzature religiose in tutti i nuovi insediamenti residenziali e che la ripartizione avvenisse in base alla consistenza e incidenza sociale delle rispettive confessioni.

La novella legislativa modificava sostanzialmente la disposizione aggiungendo una normativa piuttosto minuziosa tesa a rendere molto più difficoltosa e incerta la condizione delle confessioni “altre” (il riferimento all'Islam come destinatario in negativo di queste previsioni era per altro piuttosto evidente nel dibattito politico) (15): si prevedeva infatti *i*) che nel procedimento venissero acquisiti i pareri di organizzazioni di comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine, oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, facendo salva la possibilità di indire referendum (comma 4), *ii*) che i comuni che intendessero prevedere nuove attrezzature religiose dovessero adottare il piano entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (comma 5), *iii*) che il piano delle attrezzature religiose dovesse prevedere la presenza, con onere a carico dei richiedenti per esecuzione o adeguamento in caso contrario, di strade di collegamento di dimensioni adeguate, di adeguate opere di urbanizzazione primaria, di distanze adeguate tra aree ed edifici di confessioni diverse, di spazi per parcheggi, di impianti di videosorveglianza collegati con uffici di polizia, di adeguati servizi igienici e accessibilità per i disabili, nonché la “congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo” (comma 7).

3. Cominciando l'analisi dalla parte del dispositivo attraverso la quale si è dichiarata l'incostituzionalità della normativa, sotto la scure della Corte è caduto in primo luogo l'art. 70, commi 2-*bis* — limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti e alle lett. *a*) e *b*)» — e 2-*quater*, sulla base degli artt. 3, 8, 19 e 117, comma 2, lett. *c*). Sono state dunque eliminate le parti che prevedevano, per l'accesso alla normativa, il possesso di particolari requisiti per le confessioni che non avessero ottenuto una legge sulla base di un'intesa e quella che prevedeva la creazione della consulta regionale che

---

(15) G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) 14/2015, 4, stigmatizza con forza questa parte della normativa sostenendo che «la macchinosità delle procedure, l'aggravio degli oneri di ogni natura, l'indeterminatezza dei tempi entro cui realizzare tutti gli strumenti necessari, la vaghezza dei requisiti richiesti, costituiranno un serio impedimento alla costruzione di un edificio di culto se e quando il sistema sarà (se mai lo sarà) “a regime”». Cfr. pure A. FERRARI, *La nuova legge lombarda sui luoghi di culto: una risposta sbagliata al pluralismo culturale e religioso*, in <http://www.oasiscenter.eu/it/articoli/liberi%20C3%A0-religiosa/2015/02/02/la-nuova-legge-lombarda-sui-luoghi-di-culto-una-risposta-sbagliata-al-pluralismo-culturale-e-religioso>, e A. TIRA, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, in [www.olir.it](http://www.olir.it) 2/2015.

avrebbe dovuto giudicare sul possesso degli stessi attraverso il parere preventivo e vincolante.

La Corte, dopo aver specificato che nella materia “governo del territorio” la Regione ha competenza concorrente e può legittimamente operare per assicurare uno sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitativi, ha sancito l’incostituzionalità di queste disposizioni affermando che essa esorbita dalle sue competenze «entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se, ai fini dell’applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un’intesa»; e questo per la “banale” ragione che «la disponibilità di luoghi dedicati è *condizione essenziale per l’effettivo esercizio della libertà di culto*» garantita dagli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., a tutti e a tutte le confessioni, senza che possa rilevare, a questi fini, l’esistenza o meno di una legislazione bilaterale (16). Da questo punto di vista, dunque, la disegualianza è stata sanata e ora tutte le confessioni hanno parità di accesso rispetto all’operatività della normativa in materia; un esito scontato e perfettamente in linea con i precedenti.

Dove la Corte sembra discostarsi invece dagli stessi è nella premessa di cui al Punto 4.1. del Considerato in diritto: l’obbligato richiamo alla coeva sentenza n. 52 del 2016 pare segnare una cesura riguardo al contenuto possibile delle intese, dal momento che, mentre nella più recente decisione n. 346 del 2002, come si è già evidenziato, il giudice delle leggi sembrava inclinare verso la limitazione di tale contenuto nel senso di considerare ammissibili solamente deroghe rispetto al diritto comune funzionali alle specificità confessionali, con le decisioni del 2016 si è di nuovo fatto riferimento a una possibile dimensione “privilegiaria” dello stesso laddove si richiama la sentenza n. 59 del 1958 che parlava invece della possibilità di concedere per il tramite di un’intesa «particolari vantaggi».

In secondo luogo a essere dichiarato incostituzionale è stato l’art. 72, commi 4, primo periodo (17), e 7 lett. e), per violazione dell’art. 117, comma

---

(16) *Cons. in dir.*, Punto 5.2., corsivo aggiunto. Prima di ribadire questa posizione perfettamente in linea con la giurisprudenza precedente, la Corte aveva dedicato il Punto 4 della motivazione a una impegnativa premessa con la quale, richiamando tutti i precedenti in materia di libertà religiosa, aveva ribadito che: 1) il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione ed è pertanto riconosciuto a tutti e a tutte le confessioni a prescindere dalla stipulazione di una intesa; 2) il legislatore non può operare discriminazioni tra confessione in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato ex art. 8, comma 3; 3) l’apertura di luoghi di culto ricade nella tutela garantita dall’art. 19 Cost.; 4) la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa (anche se ciò non vuol dire che a tutte le confessioni debba assicurarsi un’eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili).

(17) Con l’ordinanza 150 del 2016 la Corte, su istanza di correzione di errore materiale proposta dalla Regione Lombardia, considerato che nel dispositivo della sentenza n. 63 del 2016, al numero 3), per mero errore materiale è fatto riferimento ai «commi 4 e 7», anziché ai «commi 4, primo periodo, e 7» ha disposto «che nella

2, lett. h), dal momento che la materia ordine pubblico e sicurezza ricade nella competenza esclusiva dello Stato, mentre alle Regioni è consentito cooperare solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni: sono state dunque cancellate la disposizione che prevedeva la necessaria acquisizione di «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 quella che imponeva di comprendere nel piano delle attrezzature religiose «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» (18), in quanto evidentemente attinenti a una materia non compresa nelle competenze regionali. La Corte ha comunque premesso alla secca conclusione sulla base del parametro attributivo delle competenze qualche considerazione, forse non proprio necessaria, sulla possibilità di limitare la libertà religiosa, seppure «nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità», in ragione degli interessi di livello costituzionale relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza (19): residua dunque il dubbio che essa abbia inteso far salva la possibilità per lo Stato di emanare una normativa identica a quella regionale che si è dichiarata incostituzionale per ragioni di competenza. E desta pure una certa preoccupazione quest'atteggiamento "securitario" in materia di libertà e in particolare il riferimento all'ordine pubblico, che i costituenti vollero esplicitamente lasciar fuori dal tessuto costituzionale e in particolare dall'art. 19 Cost. al momento della redazione dello stesso. Quanto meno il riferimento ai canoni di stretta proporzionalità avrebbe potuto essere accompagnato da qualche considerazione sulla disciplina dichiarata incostituzionale, per ragioni di competenza, basata invece sui parametri di costituzionalità sostanziali, richiamati in altre parti del ricorso, in via di *obiter dictum*, per dare così una qualche idea riguardo al metro di giudizio da impiegare per valutare la misura della restrizione ammissibile.

4. Il dispositivo contiene poi due dichiarazioni di non fondatezza "nei sensi di cui in motivazione": è stato fatto salvo il comma 2-ter dell'art. 70 e continua dunque a essere prevista la necessità, per le confessioni diverse dalla cattolica, di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato per accedere all'applicazione della normativa, convenzione che deve prevedere espressamente la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione stessa. La Corte ne ha sancito la non incostituzionalità a patto che nello svolgimento dell'azione amministrativa essa rimanga ispirata alla finalità di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati e la revoca sia prevista come rimedio estremo da attuarsi in assenza di alternative meno

---

sentenza n. 63 del 2016, nel numero 3) del dispositivo, le parole «commi 4 e 7» siano sostituite dalle parole «commi 4, primo periodo, e 7».

(18) *Cons. in dir.*, Punto 8.

(19) *Ibidem*.

severe e meno pregiudizievoli per la libertà di culto (rinviando poi al contenzioso amministrativo nei casi di cattiva ponderazione nell'uso di questo potere) (20). Ma, al di là della probabile inefficacia di un'interpretativa di rigetto dinanzi a una chiara tendenza delle amministrazioni verso l'utilizzazione di queste disposizioni per restringere gli spazi di libertà in materia per le confessioni non gradite dalle popolazioni residenti, che renderà necessario verosimilmente qualche ulteriore intervento nel senso dell'accoglimento in futuro, la Corte avrebbe potuto dichiarare incostituzionale anche questo comma dal momento che esso differenzia la condizione della Confessione cattolica rispetto alle altre confessioni con patente violazione dell'eguale libertà di cui al comma 1 dell'art. 8 Cost., e, probabilmente, pure del comma 2 dell'art. 3 Cost., dal momento che costituisce evidente «paradosso la previsione di ostacoli di ordine amministrativo, finanziario, logistico, alla libertà di culto proprio di quelle religioni che, in quanto minoritarie, avrebbero necessità di maggiori tutele e di realizzare edifici da destinare al culto» (21). Inoltre, per quanto riguarda la previsione della possibilità di risolvere la convenzione, essa avrebbe potuto essere dichiarata incostituzionale, senza creare nessun vuoto dal momento che esistono altri strumenti di reazione urbanistici e pure penalistici in materia, visto che «è certamente ipotizzabile che attività a carattere culturale o aggregativo [il cui espletamento determinerebbe la possibilità di revocare la convenzione] siano espressione della professione di un culto» (22); lo sfuggente criterio porterà probabilmente a difficoltà applicative, discriminazioni e contenzioso.

Altra disposizione dichiarata non incostituzionale “nei sensi di cui in motivazione” è infine l'art. 72, comma 7, lett. g), il quale dispone che il piano per le attrezzature religiose debba prevedere «la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo»: la Corte ha fatto salva questa disposizione inserita chiaramente in funzione anti-moschea (ma che potrebbe causare difficoltà anche per altre confessioni non proprie della tradizione italiana) chiedendo però di leggerla assieme alla restante parte della disposizione, come una norma che esige che «nel valutare la conformità paesaggistica degli edifici di culto, si debba avere riguardo, non a considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee, come tali suscettibili di applicazioni arbitrarie e discriminatorie, bensì alle indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale» (rinviando anche qui al sindacato sul cattivo uso della discrezionalità dinanzi al giudice amministrativo) (23).

Anche in questo caso, la fiducia nelle meravigliose sorti e progressive della prassi sembra mal riposta alla luce del contesto politico in cui queste disposizioni saranno applicate. E anche in questo caso la dichiarazione di

---

(20) *Cons. in dir.*, Punto 6.

(21) Così A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, cit., 5.

(22) Ancora A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, cit., 6.

(23) *Cons. in dir.*, Punto 10.

incostituzionalità, importante dal punto di vista simbolico perché avrebbe censurato l'intenzione sottesa all'intervento normativo, non avrebbe provocato nessun vuoto (24), dal momento che le valutazioni di carattere dimensionale e paesaggistico sono comunque previste per ogni intervento urbanistico (25).

5. Il ricorso è invece stato dichiarato inammissibile in alcune parti: nella parte in cui censurava l'art. 70, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, basandosi sui principî europei e sovranazionali (dal momento che non risultava chiaro quali contenuti della normativa regionale contrastassero e in che maniera con le disposizioni assunte a parametro, e che comunque le disposizioni comunitarie potevano essere usate come parametro solamente in caso di àmbiti di azione statale che ricadono sotto il diritto dell'Unione) (26); e nella parte in cui si impugnava il secondo periodo dell'art. 72, comma 4, che fa riferimento alla possibilità di «indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale», in quanto si tratterebbe di una norma «meramente ricognitiva», con conseguente assenza di interesse a impugnarla (27).

È stato infine dichiarato manifestamente inammissibile, per mancanza di sufficiente motivazione, laddove riguardava l'impugnazione dell'art. 72, comma 5, il quale stabilisce che 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» (28).

I motivi che sorreggono queste dichiarazioni di inammissibilità sono certamente fondati, ma anche in questo caso si può notare una certa recalcitranza della Corte ad aggiungere magari un qualche *obiter dictum* dal quale far trasparire comunque un giudizio che possa orientare la prassi: riguardo al referendum sarebbe stato opportuno, visti i continui tentativi posti in essere in molte amministrazioni locali, sottolineare che comunque è vietato votare su diritti costituzionali delle minoranze per cercare impedirne la realizzazione; così come sull'interpretazione dell'art. 72, comma 5, nel senso che questa disposizione imponga la pianificazione nella misura in cui la stessa serva a soddisfare esigenze che hanno la dignità di diritti costituzionali, qualche parola avrebbe potuto essere spesa (29).

(24) Cosa che, peraltro, la stessa Corte evidenzia concludendo il Punto 10: «Così intesa, la disposizione censurata non è altro che una specificazione di quanto previsto, in generale, dagli artt. 19 e 20 della legge regionale n. 12 del 2005».

(25) Per tacere del fatto che tali preoccupazioni non sembrano essere molto sentite quando si permette contemporaneamente la costruzione di mostruosi, sia in senso dimensionale che in senso di inserimento nel paesaggio, centri commerciali.

(26) *Cons. in dir.*, Punto 7. La Corte avrebbe comunque potuto considerare assorbita la questione sui commi 2-bis e 2-quater già dichiarati incostituzionali in precedenza.

(27) *Cons. in dir.*, Punto 9.

(28) *Cons. in dir.*, Punto 11.

(29) Anche in considerazione del fatto che la stessa Corte, prima di dichiarare l'inammissibilità, si premura di specificare «A prescindere da ogni considerazione

6. Complessivamente, si può dire che con questa decisione la Corte costituzionale, pur confermando sostanzialmente le più importanti direttrici della sua precedente giurisprudenza in materia, abbia nel contempo manifestato una “preoccupazione nuova” sul tema della libertà religiosa che sembra trarre origine dal particolare momento storico che stiamo vivendo.

Da una parte pare emergere un’attenzione al tema dei limiti della libertà religiosa che non si era mai manifestata, quanto meno in maniera così evidente, probabilmente originata dal confronto coi nuovi movimenti religiosi che si stanno insediando del nostro paese, che si considerano, a torto o a ragione, meno compatibili con il complesso del nostro patrimonio giuridico costituzionale. Dall’altra sembra delinearsi una sorta di favore verso una stagione della discrezionalità delle politiche in questa materia, dovuto probabilmente alla convinzione, fondata o meno che sia, che gli eventi che ci troviamo a fronteggiare possano essere meglio affrontati se si lascia ai governi, centrali e locali, la possibilità di avere quanto più possibile libertà di azione.

I rischi di questo modo “securitario” di approcciarsi ai problemi della libertà religiosa sono non solo quelli strettamente giuridici attinenti al perpetuare la mancata realizzazione del sistema dell’eguale libertà religiosa desumibile dalla Costituzione, ma anche quelli prettamente politici riguardanti la stessa tenuta della pace sociale e della pace religiosa: la mancata soddisfazione delle esigenze religiose di una sempre maggior parte della popolazione non può che provocare risentimenti, tensioni e, magari, fughe verso quegli esiti violenti che si vorrebbero invece combattere (30).

Sarebbe dunque forse opportuno che la Corte, in future questioni che sicuramente non mancheranno (31), mettesse in secondo piano le preoccupazioni politiche strettamente intese, tornando a impegnarsi con più decisione per la realizzazione piena dei principi costituzionali in materia; realizzazione che avrebbe, probabilmente, benefici effetti proprio in relazione alle preoccupazioni dalle quali sembrano essere stati originati i limiti presenti in questa decisione (e nella coeva sentenza n. 52 del 2016).

MARCO CROCE

---

circa la correttezza dell’interpretazione data dal ricorrente al censurato art. 72, comma 5».

(30) Insiste particolarmente su questo punto G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale sull’edilizia di culto: di male in peggio*, cit., 4, che denuncia i possibili danni da creazione di corpi separati nella società che potrebbero essere l’esito del fatto che la discrezionalità dei pubblici poteri, sommata ai risentimenti popolari, potrebbe costituire un ostacolo insormontabile per ogni minoranza religiosa.

(31) Molte disposizioni della legge oggetto della decisione non sono state impugnate e potranno arrivare, così come le stesse disposizioni su cui la Corte ha rigettato o dichiarato inammissibile il ricorso, per via incidentale. La Regione Veneto ha, poco dopo l’uscita della sentenza, emanato una legge, la n. 12 del 2016, che sembra presentare i medesimi vizi appena censurati dalla Corte in relazione alla legislazione lombarda.