



Natascia Marchei

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di Giurisprudenza)

**La Corte costituzionale sugli edifici di culto
tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi¹ ***

SOMMARIO: 1. Premessa: la pronuncia della Corte costituzionale e i nodi da sciogliere - 2. I limiti legittimi alla libertà religiosa - 3. Gli interventi positivi a favore del diritto al culto - 4. Brevi considerazioni conclusive: che cosa farà (o, meglio, cosa dovrebbe fare) il legislatore regionale?

1 - Premessa: la pronuncia della Corte costituzionale e i nodi da sciogliere

La Corte costituzionale, con due pronunce, ha dichiarato la non conformità a Costituzione della maggior parte delle disposizioni della legge della regione Lombardia n. 12 del 2005 sul governo del territorio, così come novellata nel 2015 nel capo relativo ai "Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi" (artt. 70-73).

La sentenza n. 254 del 5 dicembre 2019, la più recente, costituisce lo spunto per alcune riflessioni su questioni di ampio respiro, centrali nella configurazione dei confini e delle propaggini del diritto di libertà religiosa.

Le conclusioni della Corte, infatti, di indubbia rilevanza si prestano ad avere un'eco anche in ambiti diversi da quello loro proprio, vale a dire l'edificazione e/o l'apertura di (nuovi) edifici destinati al culto.

Il nucleo essenziale del diritto ad avere la disponibilità di un luogo in cui esercitare il proprio culto, espressamente riconosciuto a tutti sia in dottrina sia in giurisprudenza, ruota intorno a due questioni principali, che s'intrecciano e si presuppongono a vicenda, pur ponendosi in linea teorica in antitesi l'una con l'altra.

La prima questione nodale è quella, decisamente complessa, dell'introduzione nell'ordinamento di limiti (impliciti) al diritto di libertà religiosa e della necessaria valutazione della legittimità degli stessi da parte delle giurisdizioni interne.

¹ Contributo sottoposto a valutazione.



La seconda questione, di contro, attiene all'esistenza di specifici obblighi positivi in capo al legislatore per la sua promozione e espansione.

Il problema dei limiti alla libertà religiosa intercetta quello, di ben ampia portata, dei limiti a tutte le libertà fondamentali posto che, come è stato autorevolmente sostenuto dal giudice delle leggi nella sua prima sentenza,

“il concetto di limite è insito al concetto di diritto” e “nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile”².

Più nello specifico, è indubbio come la realizzazione o l'apertura di un (nuovo) luogo di culto chiami in causa tutta una serie di interessi in potenziale conflitto che possono o, meglio, rischiano di rendere impossibile o estremamente difficile l'esito positivo dell'operazione. La conseguenza potrebbe essere l'illegittima restrizione o compressione (nei casi più gravi) della libertà religiosa del gruppo interessato che dovrà rinunciare al (nuovo) luogo in cui esercitare il proprio culto.

Gli interessi potenzialmente in conflitto, come è evidente, possono essere infiniti: a titolo esemplificativo si possono immaginare l'esiguità degli spazi adeguati e delle risorse economiche disponibili, la razionale gestione e suddivisione del tessuto urbano, le ragioni di sicurezza e viabilità urbana, rispetto dell'ordine pubblico.

È evidente come per uscire dall'impasse non sia sufficiente ribadire che la disponibilità di un luogo in cui esercitare il culto inerisce al diritto di libertà religiosa, di rango costituzionale, ma è indispensabile addentrarsi sulla questione dei limiti allo stesso per valutarne la legittimità anche e soprattutto nell'ottica della tutela di specifici scopi (o beni) di pari rango che rischiano di essere compromessi³.

² Così la prima, cristallina, sentenza della Corte costituzionale, n. 1 del 1956, in materia di limiti alla libertà di espressione (art. 21 Cost.) posti dalla previgente legislazione fascista. Aggiunge la Corte: “è da rilevare, in via generale, che la norma la quale attribuisce un diritto non escluda il regolamento dell'esercizio di esso. Una disciplina delle modalità di esercizio di un diritto, in modo che l'attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri, non sarebbe perciò da considerare di per sé violazione o negazione del diritto”.

³ **R. BIN**, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2012; **A. MORRONE**, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014. Cfr. altresì, **C. PADULA**, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2015.



La delicata operazione di bilanciamento, cui non possono sfuggire i giudici nazionali nell'interpretazione dell'ambito di operatività di qualsiasi diritto garantito dall'ordinamento, è, almeno apparentemente, semplificata per le Corti sovranazionali in quanto questa è spesso "codificata" nei rispettivi Trattati internazionali.

Le Convenzioni sui diritti dell'uomo, infatti, in maniera più o meno dettagliata non si limitano a declamare i diritti protetti ma si preoccupano altresì di fissare la cornice entro la quale gli Stati parti possono legittimamente muoversi nel porre dei limiti ai diritti fondamentali⁴.

È il caso della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo che, come è noto, è altresì la Convenzione regionale che ha il sistema di giustiziabilità più avanzato essendo dotata di un importante sistema di organi e di giudici - prima tra tutti la Corte europea - che assicurino l'effettività della tutela⁵.

Le disposizioni della Convenzione disciplinano nel dettaglio le condizioni alle quali gli Stati si devono attenere se intendono restringere i diritti garantiti, tra cui la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9 Convenzione)⁶.

L'art. 9 della Convenzione, infatti, per un verso, individua i soli beni/interessi che le restrizioni al diritto introdotte dalle normative interne possono legittimamente tutelare (cosiddetti "scopi legittimi") e, per altro verso, delinea il contenuto del giudizio di bilanciamento o meglio, di proporzionalità degli interessi in gioco di competenza della Corte europea⁷.

⁴ Tra i molti contributi a carattere generale si può vedere *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. PINESCHI, Giuffrè, Milano, 2006.

⁵ Tra i molti sul punto **B. CONFORTI, G. RAIMONDI**, voce *Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, vol. VI, 2002; **A. SACCUCCI**, *Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Cedam, Padova, 2002.

⁶ Così anche la Carta dei diritti dell'Unione europea che prevede uno specifico articolo, l'art. 52, proprio sui limiti ai diritti garantiti. Sul punto in dottrina: **K. LENAERT**, *Limits on limitations: the essence of Fundamental Rights in the EU*, in *German Law Journal*, vol. 20 (2019). Nella medesima rivista si veda anche, sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, **S. VAN DROOGHENBROECK, C. RIZCALLAH**, *The ECHR and the Essence of Fundamental Rights: Searching for Sugar in Hot Milk?* Vol. 20 (2019).

Anche la Dichiarazione universale dei diritti umani, del 1948, nella sua laconicità prevede all'art. 29.2, con una disposizione di chiusura che "Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica".

⁷ **J. MARTÍNEZ-TORRÓN**, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà*



Più precisamente la Convenzione prevede che il limite al diritto di libertà di pensiero, coscienza e religione debba necessariamente essere diretto alla protezione di alcuni beni tassativamente elencati quali l'ordine e la sicurezza pubblica, la salute, i diritti e le libertà altrui e la moralità pubblica.

Inoltre, il giudizio di proporzionalità della Corte deve essere finalizzato ad accertare che la restrizione prevista dallo Stato sia necessaria in una società democratica.

La previsione convenzionale facilita, per certi versi, il compito dell'interprete posto che, per un verso, prevede espressamente i soli interessi che possono legittimamente limitare il diritto garantito e, per altro verso, precisa che la restrizione deve essere strettamente necessaria al fine di proteggere il bene-scopo legittimo.

La stretta necessità del limite dovrà poi essere valutata nell'ottica di una società democratica che costituisce l'orizzonte e l'obiettivo ultimo che la Convenzione è chiamata a garantire⁸.

Non si può trascurare, peraltro, che la facilitazione è solo parziale o, meglio, apparente, posto che, per un verso, gli scopi legittimi sono talmente numerosi e talmente generici nella loro formulazione (ad esempio, i diritti e le libertà altrui) da non costituire in concreto una elencazione chiusa e, per altro verso, il riferimento alla società democratica è, anch'esso, talmente elastico da lasciare un ampio spazio all'interpretazione della Corte europea.

È, infatti, indubbio che l'accezione con cui s'intende valutare la "democraticità" della società condiziona sensibilmente l'esito del giudizio di bilanciamento⁹.

religiosa, in *Riv. int. diritti uomo*, 1993, 2, p. 335 ss.; **C. EVANS**, *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2001; **B. VERMEULEN**, *Freedom of thought, conscience and religion (Article 9)*, in *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Oxford, 2006, p. 752 ss.; specificamente sul diritto di libertà religiosa, di recente **M. TOSCANO**, *Il fattore religioso nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Edizioni ETS, Pisa, 2018.

⁸ **M. VENTURA**, *Religious pluralism and human rights in Europe. Equality in the regulation of religion*, in *Religious pluralism and human rights in Europe: where to draw the line*, Intersentia, Oxford, 2007, p. 119 ss. Si veda anche **G. FONTANA**, *La tutela costituzionale della società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali. (La Corte europea dei diritti dell'uomo e lo scioglimento del Refah Partisi)*, in *Giur. cost.*, 2002, 1, p. 379 ss.

⁹ **P. VEGLERIS**, *Valeur et signification de la clause dans une société démocratique dans la Convention européenne des droits d l'homme*, in *Rev. dr. hom.*, 1968, 1, p. 219 ss.



Il giudice nazionale (soprattutto costituzionale), dunque, pure in assenza di una disposizione ad hoc come quella inserita nella Convenzione europea e, soprattutto, pure in assenza di un decalogo di scopi legittimi si trova in una posizione simile a quella della Corte sovranazionale¹⁰.

Dovrà, cioè, valutare la congruità e la legittimità dei limiti posti dall'ordinamento al diritto di libertà religiosa, sia in termini di meritevolezza degli interessi contrapposti qualora non siano già espressamente previsti come limiti dalla norma costituzionale che garantisce il diritto¹¹ (nel caso di specie il limite del buon costume in relazione ai soli riti religiosi), sia in termini di necessità della misura restrittiva¹².

¹⁰ È il caso di ricordare che ormai la convenzione corredata dalla giurisprudenza della Corte europea è ritenuta dalla Corte costituzionale norma interposta al dettato della Carta costituzionale e, dunque, dovrebbe entrare anch'essa del giudizio di legittimità costituzionale del limite interno al diritto di libertà. Le prime notissime sentenze che hanno ritenuto la giurisprudenza europea norma interposta e, dunque, integratrice del dettato costituzionale sono le cosiddette sentenze "gemelle": nn. 348 e 349 del 2007.

¹¹ Sul criterio della meritevolezza la Corte costituzionale si è espressa più volte, soprattutto in relazione al diritto di libertà di pensiero. Si veda tra le molte Corte cost. n. 9 del 1965: "La libertà di manifestazione del pensiero è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale. Ne consegue che limitazioni sostanziali di questa libertà non possono essere poste se non per legge (riserva assoluta di legge) e devono trovare fondamento in precetti e principi costituzionali, si rinvengano essi esplicitamente enunciati nella Carta costituzionale o si possano, invece, trarre da questa mediante la rigorosa applicazione delle regole dell'interpretazione giuridica". La dottrina parla di limiti "impliciti": si vedano **P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI**, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017; **A. MORRONE**, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 270 ss.

¹² **M. CARTABIA**, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana* (in <http://www.cortecostituzionale.it/documenti>). Si veda anche la relazione predisposta in occasione dell'incontro della delegazione della Corte costituzionale con il Tribunale costituzionale della Repubblica di Polonia *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale* (in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU185). Sulla ragionevolezza e proporzionalità la giurisprudenza costituzionale è ricca; si veda tra le altre, Corte cost. n. 85 del 2013: "La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale".



La restrizione che non supera tale giudizio di legittimità (svolto anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) sarà destinata a essere dichiarata incostituzionale per contrasto con l'art. 19, così come è avvenuto nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 2019.

Accanto alla questione dei limiti, la recente sentenza pone, altresì, la questione degli interventi positivi, vale a dire degli interventi che sostengano il diritto di libertà religiosa espandendone l'ambito di operatività.

Che questi interventi del legislatore siano legittimi è indubbio anche alla luce della storica sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 1989 che ha delineato la laicità italiana come una laicità positiva proprio perché, non essendo indifferente al fenomeno religioso, consente interventi a favore della libertà religiosa.

Altro è, invece, ritenere che alcuni di questi interventi, in presenza di determinate condizioni, non siano solo legittimi ma doverosi nell'ottica di assicurare il conseguimento di quei livelli minimi (o essenziali) di garanzia che l'ordinamento si è dato in alcuni ambiti determinati¹³.

In questo caso è necessario individuare i criteri e le condizioni che impongono allo Stato di assicurare livelli minimi di "libertà religiosa" e determinarne la misura "garantita".

È evidente che in una materia come l'edilizia di culto in cui l'intervento, anche economico, dello Stato è un dato di fatto indiscusso nelle vicende storiche del nostro ordinamento, la questione della doverosità o meno di questo anche nell'ottica della fissazione dei livelli minimi della tutela costituisce un aspetto di primaria importanza.

2 - I limiti legittimi alla libertà religiosa

Sulla questione dei limiti al diritto di libertà religiosa la sentenza della Corte costituzionale mostra un percorso lineare e convincente che mette in luce i passi che l'interprete dovrebbe seguire nel valutare la legittimità costituzionale delle restrizioni all'esercizio del diritto¹⁴.

¹³ Si veda anche sull'edilizia di culto **A. LICASTRO**, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010.

¹⁴ Cfr. Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 254 cui si riferiscono altresì le successive citazioni nel testo.



La questione riguardava la conformità a Costituzione del Piano per le attrezzature religiose, previsto dall'art. 72 della legge n. 12 del 2005 della regione Lombardia così come novellata dalla legge n. 2 del 2015.

Lo strumento, introdotto proprio con la novella del 2015, aveva lo scopo di individuare le "aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse" (art. 72.1 della legge) e doveva essere predisposto "sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose" interessate all'apertura di un nuovo luogo di culto.

L'aspetto che solleva evidenti questioni di legittimità costituzionale - e sul quale si concentra la sentenza - è che, per espressa disposizione della legge regionale "senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa" (art. 72.2, ora dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 19).

La necessità che il nuovo luogo di culto fosse specificamente previsto e inserito nello strumento urbanistico predisposto dai comuni costituiva un limite alla libertà religiosa, posto che la previsione dello stesso nel piano era condizione irrinunciabile per l'installazione di qualsiasi nuovo luogo di culto.

Più chiaramente: fino a quando il piano delle attrezzature non fosse predisposto - e non esistevano obblighi alla sua predisposizione - e non fosse individuato uno spazio definito adeguato allo scopo nessun gruppo religioso poteva aprire un nuovo luogo di culto.

Date queste premesse, la Corte si trova a valutare la conformità a Costituzione (artt. 2 e 19) dell'art. 72 della legge e, dunque, la conformità a Costituzione di un tale limite preventivo alla libertà religiosa che rischiava di annientarne, per alcuni gruppi religiosi, l'esercizio.

In prima battuta la Corte fissa alcune premesse fondamentali sulle quali fonderà poi il successivo giudizio di bilanciamento.

La prima premessa è che, data per presupposta la primarietà del diritto di libertà religiosa e il suo rango di diritto garantito dalla Carta costituzionale, il legislatore non può frapporre "ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto".

Di seguito la Corte aggiunge che sarebbero, di contro, giustificate, e dunque teoricamente ammissibili, "quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio".

E, da ultimo, conclude che, in ogni caso, le limitazioni non possono "comportare l'esclusione o l'eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture" destinate al culto.

Il percorso logico è chiaro: nonostante l'indiscussa primazia del diritto di libertà religiosa, il bene-scopo del governo del territorio potrebbe costituire un limite legittimo all'esercizio del culto proprio perché è teso a



garantire interessi di sicura rilevanza quali “l’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitativi”.

La legittimità però è subordinata alla circostanza, da accertare, che i limiti previsti siano strettamente necessari a raggiungere lo scopo e, inoltre, non comportino un’eccessiva compressione o addirittura l’esclusione del diritto.

Questi, dunque, i criteri da seguire nel procedere al bilanciamento. Il giudice deve valutare che la disposizione della legge regionale, per un verso, “persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico”, e, per altro verso “tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l’apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose”.

La disamina della Corte sull’esistenza di tali requisiti di legittimità della restrizione è, certamente, la parte più creativa e innovativa della pronuncia.

La Corte, infatti, lungi dal dare per scontata la ricorrenza dello scopo legittimo del governo del territorio si sofferma a indagare i reali obiettivi del Piano delle attrezzature religiose per escludere con decisione che questo tenda a garantire “un equilibrato e armonico sviluppo del territorio”.

La conclusione si fonda sulla presa d’atto che il divieto d’installare nuove attrezzature religiose non riguarderebbe solo quelle destinate ad avere un importante impatto sul territorio e che, quindi, richiederebbero un intervento di controllo e razionalizzazione da parte del comune di riferimento, ma qualsiasi luogo destinato al culto, anche di piccole dimensioni e destinato ad accogliere un esiguo numero di fedeli.

Questa circostanza, secondo la Corte, sarebbe sufficiente a escludere la ricorrenza dello scopo legittimo del governo del territorio che mai potrebbe subire pregiudizio dall’apertura di piccole case di preghiera senza alcun impatto sostanziale sul tessuto urbano.

Dunque, il giudice “non può non rilevare [...] che tale soluzione legislativa per un verso non consente un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e per altro verso finisce con l’ostacolare l’apertura di nuovi luoghi di culto”.

La sentenza, peraltro, non si ferma a questa conclusione, che già sarebbe stata sufficiente a ritenere illegittima la restrizione alla libertà religiosa, ma prosegue con l’indagare il vero scopo perseguito dalla disposizione della legge regionale.

Le parole della Corte sono chiare e illuminanti:

“il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-



edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto".

E, ancora,

"in conclusione, la compressione della libertà di culto che la norma censurata determina, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche che le sono proprie, si risolve nella violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost."

Dunque: la necessità di garantire uno sviluppo armonico del territorio può, a certe condizioni, limitare la libertà religiosa dei singoli e dei gruppi, ma il mero interesse di limitare e controllare l'insediamento dei luoghi di culto di nuova realizzazione certamente no.

Il controllo fine a sé stesso non costituisce, a dire della Corte, un legittimo interesse da contrapporre, in qualità di limite, alla libertà religiosa e, come tale, non entra neppure nel giudizio di bilanciamento¹⁵.

La pronuncia, infatti, si conclude con la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione legislativa senza un vero e proprio bilanciamento.

La Corte, appurato che non è rinvenibile un bene meritevole di tutela da contrapporre alla libertà religiosa si limita a sostenere che la compressione al diritto è irragionevole proprio perché sprovvista di "alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche".

La sentenza del 2019 si concentra sullo scopo legittimo del governo del territorio perché, come è immediatamente esplicitato dalla Corte, lo strumento oggetto del giudizio, vale a dire il piano per le attrezzature religiose, dovrebbe tendere proprio a garantire l'armonico sviluppo del tessuto urbano e dunque del territorio.

Nella precedente pronuncia sulla legge lombarda, la Corte aveva individuato altri interessi, ritenuti meritevoli di tutela, che nella legge regionale - modificata nel 2015 - erano stati concepiti come limiti alla libertà religiosa.

¹⁵ La Corte aveva già in precedenza, soprattutto in relazione a giudizi di legittimità costituzionale su disposizioni riconducibili al periodo fascista, dichiarato che il controllo preventivo in sé stesso giustificato da asserite e astratte esigenze di ordine pubblico (di natura ideale) non poteva costituire un limite all'esercizio delle libertà costituzionali. La conclusione è stata raggiunta in numerose pronunce, relative a diversi diritti: la libertà di pensiero (art. 21), la libertà religiosa (art. 19), la libertà di riunione (art. 17) ecc. Si vedano, tra le più note e le più risalenti, Corte cost. n. 1 del 1956; Corte cost. n. 45 del 1957; Corte cost. n. 59 del 1958.



Tra questi un ruolo centrale ha il limite dell'ordine pubblico, nella sua accezione di pubblica sicurezza¹⁶ che ha certamente avuto un ruolo importante nella formulazione di alcune disposizioni della legge regionale, già dichiarate incostituzionali dalla sentenza precedente, la n. 63 del 2016.

Il riferimento è, soprattutto, all'iter previsto dalla legge novellata per la predisposizione del Piano delle attrezzature religiose e, dunque, per l'apertura di nuovi luoghi di culto che prevedeva l'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” (art. 72.4).

Come risulta espressamente dal testo della legge lo scopo della disposizione era la tutela “sicurezza pubblica”

La Corte costituzionale, chiamata nel 2016 a valutare la legittimità della disposizione, ha ritenuto che la regione Lombardia fosse incompetente a legiferare in materia di ordine e sicurezza pubblica e ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 72.4 della legge in relazione all'art. 117 Cost.¹⁷.

Sarebbe stato probabilmente più fecondo che la Corte, sulla falsariga del percorso seguito nella successiva sentenza del 2019, avesse altresì indagato sulla reale portata dei pareri richiesti agli organi individuati nella legge per accertare che gli stessi fossero effettivamente e concretamente tesi a garantire la pubblica sicurezza.

Non è così immediato, infatti, immaginare rischi alla pubblica sicurezza e all'ordine pubblico derivanti dalla realizzazione di un edificio di culto.

Gli unici rischi prevedibili sono diretta conseguenza del gran numero di persone che questo sia destinato ad accogliere contemporaneamente e in circostanze specifiche (festività religiose, riti o preghiere periodiche).

¹⁶ Sul limite dell'ordine pubblico come pubblica sicurezza e sulle diverse accezioni di questa si veda **F.T. GIUPPONI**, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2010. Sul punto si veda anche **M. DOGLIANI**, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *I diversi volti della sicurezza* (a cura di G. COCCO), Giuffrè, Milano, 2012, p. 1 ss.

¹⁷ La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della legge regionale a seguito di ricorso diretto del Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 127 Cost. ha dichiarato l'incompetenza della Regione Lombardia a introdurre limiti sostanziali al diritto di libertà religiosa e ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge per violazione dell'art. 117 Cost. (Corte cost., n. 63 del 2016).



Ma, come è evidente, si tratta soprattutto di rischi alla viabilità, alla gestione degli spazi e alla sicurezza urbana, attinenti, quindi, più specificamente al governo del territorio.

Inoltre, non è chiaro come possano esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine e degli uffici provinciali di questura e prefettura dare pareri su questioni legate alla gestione e assegnazione degli spazi, posto che, in sede di formazione del piano sono solo gli spazi a poter essere valutati nella loro adeguatezza.

In realtà non è neppure chiaro quali siano gli aspetti, asseritamente inerenti all'ordine e alla sicurezza pubblica, che questi organi dovrebbero valutare ai fini del rilascio del parere preventivo e, soprattutto, è tutt'altro che ragionevole prevedere questo tipo di pareri per i soli edifici destinati al culto e non per edifici destinati ad altri tipi di attività egualmente in grado d'impattare notevolmente sul tessuto urbano (ad esempio, scuole o ospedali).

La risposta più credibile a questi interrogativi sembra proprio essere la stessa che la Corte ha dato nella successiva sentenza del 2019 in relazione al Piano dei servizi religiosi, vale a dire che "l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto".

I pareri preventivi e la predisposizione del piano servono allo stesso scopo di controllare e limitare l'insediamento di luoghi ritenuti aprioristicamente pericolosi in quanto possibile/probabile centro di incontro e reclutamento di terroristi di religione islamica.

La Corte, però, ci ricorda che il controllo fine a sé stesso non è un limite alla libertà religiosa che si possa definire costituzionalmente legittimo.

Poiché è da

"ritenere insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino"¹⁸.

3 - Gli interventi positivi a favore del diritto al culto

¹⁸ Così Corte cost., n. 59 del 1958, sulla necessaria autorizzazione preventiva dell'autorità governativa per l'apertura di nuovi luoghi di culto di confessioni diverse da quella cattolica. La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della restrizione per violazione dell'art. 19 Cost.



Altro nodo di non facile soluzione attiene al riconoscimento di un dovere in capo allo Stato di realizzare interventi positivi a sostegno della libertà di culto e, dunque, nello specifico, allo scopo di favorire l'apertura di nuovi edifici di culto soprattutto per i gruppi che ne sono ancora privi o che non hanno sufficienti spazi a disposizione.

Come si è già ricordato, la legittimità di interventi positivi a favore della libertà religiosa è indiscussa in dottrina e in giurisprudenza.

La Corte costituzionale, nella sua ricca giurisprudenza in tema di laicità dello Stato ha più volte ribadito come il principio supremo di laicità non implichi l'illegittimità di interventi legislativi che amplino gli spazi di operatività del diritto di libertà religiosa con l'unica condizione che tali interventi realizzino un effettivo "pluralismo confessionale e culturale"¹⁹.

La peculiarità della sentenza del 2019 è che, in relazione alla disponibilità di un luogo di culto, la possibilità di prevedere interventi positivi a favore dei gruppi religiosi si trasforma in un vero e proprio diritto in capo a questi ultimi e in un dovere corrispondente in capo alle amministrazioni locali.

Con le parole della Corte, infatti:

"La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare [...] e comporta perciò più precisamente un [...] dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): [...] esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose".

Peraltro, è appena il caso di ricordare che la qualificazione degli edifici di culto quali opere di urbanizzazione secondaria, risalente agli anni sessanta-settanta del secolo scorso²⁰, rivelava già espressamente

¹⁹ La prima storica sentenza sul punto è Corte cost. n. 203 del 1989 ma successivamente la Corte ha utilizzato in più occasioni la laicità positiva per legittimare interventi a favore della libertà religiosa. In materia di tutela penale del sentimento religioso tra le molte si veda Corte cost. n. 508 del 2000.

In dottrina sul pluralismo confessionale e sugli interventi promozionali si veda **G. CASUSCELLI**, *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2007, soprattutto p. 3 ss., per il quale «[a] questo fine, sempre più "bisogna avere il coraggio dei nuovi diritti", anziché trincerarsi nella stantia riproposizione di istituti e regole che hanno fatto il loro tempo e non rispondono né agli interessi attuali delle formazioni consolidate né ai bisogni emergenti» (p. 10).

²⁰ Il riferimento è all'art. 4.2 della legge n. 847 del 1964 così come modificato dall'art. 44 della legge n. 865 del 1971 che ha inserito tra le opere di urbanizzazione secondaria insieme agli asili, le scuole o gli impianti sportivi le "chiese ed altri edifici religiosi".



l'indubbia intenzione del legislatore di ritenerli essenziale strumento per lo svolgimento della vita organizzata.

A conferma della loro funzione sociale, gli edifici di culto sono infatti previsti nel decreto ministeriale n. 1444 del 1968 sugli standard urbanistici che fissa gli standard di dotazione minima e inderogabile di spazi da destinare ad attrezzature di interesse comune tra cui sono comprese le attrezzature religiose (mq 2 per abitante, art. 3.b del decreto ministeriale).

La qualificazione urbanistica di tali edifici o, più precisamente, delle attrezzature religiose, giustifica la loro previsione e disciplina nella quasi totalità delle leggi regionali in materia di edilizia o, più in generale, di governo del territorio.

Le regioni, a fare data dagli anni ottanta del secolo scorso, si sono occupate degli edifici di culto nell'ambito della materia dell'urbanistica proprio in quanto opere di urbanizzazione secondaria e, dunque, sicure destinatarie di aree edificabili e di contributi economici comunali e regionali.

Infatti, le prime leggi regionali, oltre a esplicitare che si trattava di opere di urbanizzazione secondaria, prevedevano percorsi di accesso alle aree e ai contributi a seguito di procedure di valutazione delle diverse istanze.

La concessione di aree pubbliche e contributi economici legittimava, per certi versi, la valutazione dell'effettiva necessità dell'edificio nell'ottica della numerosità dei fedeli aderenti alla confessione istante²¹ e la stipulazione di una convenzione con il comune di riferimento a meri fini urbanistici, per definire dettagli di tipo tecnico ed economico.

Queste discipline regionali, che negli anni ottanta-novanta erano tese solo a garantire alle confessioni (o ad alcune di esse) la disponibilità di spazi e contributi e che quindi avevano uno scopo promozionale, si sono progressivamente trasformate, come si è visto, in previsione di percorsi a ostacoli tesa a rendere sempre più difficile, come si è visto, l'apertura di nuovi edifici di culto²².

²¹ Così Corte cost. n. 195 del 1993, che sulla legittimità del criterio quantitativo sostiene: "Se la diversità di trattamento ai fini dell'ammissione al contributo pubblico, come la stessa difesa della Regione sottolinea, è collegata alla entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra confessione religiosa, il criterio è del tutto logico e legittimo, e la previsione in tal senso della legge regionale (artt. 1 e 5) non è contestabile; essa non integra nemmeno *stricto sensu* una discriminazione in quanto si limita a condizionare e a proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato".

²² Sulla legittimità della legge della regione Lombardia del 2005 prima delle novelle legislative **A. FOSSATI**, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2015, p. 428 ss.



L'interrogativo che, a questo punto, diventa essenziale sciogliere è se le normative regionali, che trovano la loro *ratio* nell'essere i luoghi di culto opere di urbanizzazione secondaria esauriscano altresì ogni possibilità di legittima apertura di un luogo di culto o se restino aperte delle strade non disciplinate dalle leggi sul governo del territorio e che quindi sfuggano alle maglie delle previsioni regionali.

Più esplicitamente: se un gruppo religioso non intende usufruire degli spazi edificabili messi a disposizione dal comune e non necessita (o meglio, non intende partecipare alla distribuzione) dei contributi economici pubblici previsti dalla legge regionale potrà aprire un luogo di culto senza essere sottoposto alle discipline rigide e restrittive previste dalle normative sul governo del territorio?

O meglio: al di fuori della cornice ritagliata dalle leggi regionali resta qualche spazio per il diritto costituzionale alla disponibilità di un luogo di culto oppure, come si legge nella legge della regione Lombardia, nessun nuovo luogo di culto può essere realizzato al di fuori della pianificazione comunale e regionale²³?

La Corte costituzionale risponde in modo estremamente semplice ed esplicito: le leggi regionali devono favorire e garantire (nel rispetto dei livelli essenziali previsti dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968) la realizzazione di luoghi di culto, in quanto opere di urbanizzazione secondaria, e non renderla maggiormente gravosa.

Una delle strade, forse la più efficace, almeno teoricamente, per rendere effettiva tale garanzia sono (o dovrebbero essere) gli interventi positivi previsti dalle normative in tema di governo del territorio, vale a dire la messa a disposizione di aree e contributi.

Ma tale intervento non esaurisce la gamma degli interventi promozionali possibili e doverosi posto che all'installazione di attrezzature religiose "in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione"²⁴.

L'obbligo dello Stato di rendere effettivo di diritto di avere un luogo di culto si espande, dunque, anche oltre i confini delle leggi regionali fino a ribaltarne, nella logica della Corte, del tutto la sottesa logica di controllo preventivo.

I luoghi di culto possono essere aperti ovunque, purché nel rispetto di concrete e comprovate esigenze di buon governo del territorio.

²³ Sul punto si veda l'efficace contributo di **A. FOSSATI**, *Le nuove norme*, cit., p. 425.

²⁴ Corte cost., n. 254 del 2019.



Ecco il ribaltamento: il controllo, lungi dall'essere preventivo e astratto è successivo e concreto. L'apertura del luogo di culto può essere inibita solo da comprovate esigenze di tutela del territorio e dei flussi di persone.

Una casa di preghiera di piccole dimensioni, destinata ad accogliere un piccolo gruppo di fedeli, che non impatta in nessun modo sul tessuto urbano e non necessita di particolari interventi a tutela della sicurezza pubblica e della viabilità può essere aperta ovunque proprio a garanzia del diritto ad avere un luogo di culto.

È, infatti, evidente che qualora la disciplina regionale delle opere di urbanizzazione secondaria esaurisse qualsiasi possibilità di aprire un luogo di culto l'esiguità degli spazi pubblici e dei contributi economici a disposizione non potrebbe certamente garantire a tutti i gruppi religiosi l'effettività del diritto di libertà religiosa.

Il dovere dello Stato fuoriesce dalle maglie, più o meno ristrette, delle leggi sull'edilizia proprio perché le attrezzature per i servizi religiosi "in quanto strumento per il concreto esercizio della pratica del culto [...], concorrano a definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, primo comma, lett. m), Cost.)"²⁵.

Ora è chiaro che questa interpretazione, costituzionalmente orientata e oggi accolta dalla Corte costituzionale, non trova riconoscimento nelle recenti leggi cosiddette "anticulto" che, al contrario, tendono ad applicare le nuove discipline restrittive a quanti più luoghi possibili e ad estendere a dismisura il concetto di "attrezzatura religiosa".

A conferma di questo atteggiamento estensivo è sufficiente citare gli articoli che definiscono l'ambito di applicazione della legge in cui si comprendono nel novero delle "attrezzature di interesse comune per servizi religiosi" altresì

"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"²⁶.

La *ratio* di questa estensione era certamente quella di sottoporre alla rete di controlli prevista dalla legge regionale quanti più immobili possibili perché nessun luogo comunque collegabile alla religione potesse sfuggire alle maglie della legge.

²⁵ A. FOSSATI, *Le nuove norme*, cit., p. 427.

²⁶ Art. 71.1, lett. c.bis, della legge della regione Lombardia n. 12 del 2005, così come novellata con la legge n. 3 del 2011.



La Corte costituzionale ha smontato questa *ratio*.

A questo punto l'unica interpretazione costituzionalmente orientata di tale estensione dovrebbe essere quella (certamente non voluta dal legislatore regionale) di consentire di partecipare alla distribuzione degli spazi e dei contributi anche quei gruppi religiosi che non chiedono la realizzazione di un vero e proprio luogo di culto di grandi dimensioni ma solo l'apertura di una sede associativa da destinare anche ed eventualmente a casa di preghiera.

4 - Brevi considerazioni conclusive: che cosa farà (o, meglio, cosa dovrebbe fare) il legislatore regionale?

La Corte costituzionale, con due interventi successivi, ha ormai dichiarato illegittimità costituzionale di quasi tutte le disposizioni della legge della regione Lombardia n. 12 del 2005 così come novellata dai numerosi interventi modificativi.

Ora la parola torna al legislatore regionale che, in assenza di una legge quadro del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.²⁷, è chiamato a dare applicazione ai principi costituzionali espressi nelle pronunce.

Appurato che le leggi regionali devono occuparsi delle attrezzature religiose in quanto opere di urbanizzazione secondaria è evidente che la questione più spinosa da affrontare resti quella che tali interventi positivi siano effettivamente tesi a realizzare il pluralismo confessionale indicato dalla Corte costituzionale come obiettivo da perseguire e a garantire a ciascun gruppo religioso, nei limiti di quanto consentito dalle risorse disponibili, l'esercizio del culto.

Più nel dettaglio, è necessario che quei 2 mq per abitante che il decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968 ha ritenuto essere il livello minimo da assicurare alle attrezzature di interesse comune, tra cui quelle religiose, non sia destinato a soddisfare pochi gruppi religiosi ma sia distribuito in proporzione alle effettive esigenze²⁸.

L'accertamento di queste, peraltro, non può limitarsi alla valutazione della consistenza numerica degli aderenti al gruppo istante,

²⁷ Su questa assenza si veda **N. MARCHEI**, *Il "diritto al tempio". Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 36 ss.

²⁸ Sull'efficacia "precettiva e inderogabile" degli standard urbanistici previsti dal decreto ministeriale si veda Corte cost. n. 232 del 2005.



ma necessita altresì di tenere in debito conto l'eventuale disponibilità, in capo al gruppo richiedente, di altri edifici già destinati al culto in numero sufficiente²⁹.

In realtà, la legge regionale già prevede che l'individuazione degli spazi pubblici destinati a edifici di culto sia effettuata "sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70"³⁰, e che la ripartizione dei contributi economici avvenga "tenuto conto della consistenza e incidenza sociale nel comune delle rispettive confessioni religiose"³¹.

Quello che, invece, la legge non prevede è che, per un verso, l'individuazione di spazi edificabili non sia lasciata alla completa discrezionalità dei comuni³², ma sia prevista come obbligatoria con una precisa scansione temporale e, per altro verso, che la ripartizione dei contributi economici tenga conto anche di altri aspetti, quali l'effettivo bisogno dell'edificio di culto, oltre la consistenza e incidenza sociale della confessione.

La prima questione è decisamente di primaria importanza posto che, come la prassi dimostra, l'inerzia delle amministrazioni nell'individuazione e nella concessione di aree edificabili presenta, allo stato, il più evidente e grave impedimento a una effettiva realizzazione del diritto al culto.

È un impedimento che si presenta ancora più grave proprio perché la discrezionalità della pubblica amministrazione nel predisporre il piano per le attrezzature e nel concedere spazi adeguati non consente di sindacare efficacemente l'inerzia dei comuni interessati che restano così liberi di non fare nulla, non ciò contravvenendo al loro dovere di intervenire positivamente a sostegno del diritto di libertà religiosa di tutti.

²⁹ Sul criterio quantitativo, declamato dalla Corte costituzionale, si veda la nota n. 23.

³⁰ Art. 72.1 della legge regionale (*Piano per le attrezzature religiose*).

³¹ Art. 73.3 della legge regionale (*Modalità e procedure di finanziamento*).

³² "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" (art. 72.5 della legge regionale). Anche su questa discrezionalità della pubblica amministrazione si veda **A. FOSSATI**, *Le nuove norme*, cit., p. 425 ss.