



Francesca Oliosi

(assegnista di ricerca nell'Università degli Studi di Trento,
Facoltà di Giurisprudenza)

**Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali
nuovamente al cospetto della Corte Costituzionale:
la sentenza n. 67 del 2017 ***

SOMMARIO: 1. "L'Islam. Dal pregiudizio ai diritti", ossia dove, come e perché il pregiudizio diventa diritto. 2. La nuova legge regionale del Veneto e il ricorso del Governo - 3. Ancora tu, ma non dovevamo vederci più? La sentenza n. 67 del 2017 della Corte costituzionale. Prime riflessioni su un guerra in corso.

1 - "L'Islam. Dal pregiudizio ai diritti", ossia dove, come e perché il pregiudizio diventa diritto

Quando si parla di Islam, di pregiudizi e di diritti, è impossibile prescindere da quella che, nel tempo, è diventata "la" esigenza primaria per le organizzazioni islamiche: il luogo di culto. Se, infatti, con il radicarsi della popolazione islamica in Italia i problemi legati alla "sussistenza economica" si sono attenuati, altrettanto non può dirsi per l'esercizio collettivo del culto, e in particolare per il luogo dove questo si esplica.

A causa di ragioni eminentemente politiche e facilmente riconducibili al c.d. effetto *NIMBY*¹ da un lato, alla situazione politica

* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione negli atti del Campus di studio sul tema *L'Islam. Dal pregiudizio ai diritti* (Stilo, 18-20 maggio 2016) promosso dalla Cattedra di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico dell'Università "Magna Graecia" di Catanzaro

¹ Il così detto effetto *NIMBY* (not in my back yards) vede gruppi auto-organizzati di cittadini, associazioni e movimenti attivarsi per evitare che una data opera venga realizzata "nel proprio giardino", ovvero nei dintorni della propria residenza. Ad accomunare le singole proteste è il loro contenuto, parcellizzato e localistico, poiché di volta in volta non si mira (per disinteresse o per una mera questione di rapporti di forza) a cambiare la politica in generale, ma si desidera che una determinata realizzazione non avvenga nelle vicinanze, così come non si disconosce il diritto di libertà religiosa dei musulmani, ma non si vuole - per paura, per interessi economici legati al valore delle abitazioni, per diffidenza e razzismo - che essi si riuniscano nel proprio quartiere. Cfr **N. FIORITA**, *La moschea, il consiglio comunale e il diritto di libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 2/2010, p. 465.



internazionale dall'altro, sempre più frequenti sono le azioni legislative locali (siano esse comunali, provinciali e soprattutto regionali) volte, di fatto, a mettere in discussione e possibilmente limitare la libertà di culto, in particolare nella sua accezione collettiva, in ragione anche di esigenze di sicurezza istintivamente condivisibili, forse, ma certamente non legittime né legittimanti.

Si è assistito nel corso degli anni a un crescendo di tensioni sul punto, con le Regioni che da un lato cercano di sempre più di limitare di fatto il diritto a un luogo di culto², e il Governo che dall'altro si attiva sempre più celermente³ per ricorrere alla Corte Costituzionale ritenendo illegittime tali statuizioni.

La situazione creatasi tuttavia, è stata possibile e si è decisamente acuita per la passività del legislatore nazionale: certo, la materia degli edifici o luoghi di culto⁴ è per sua natura *res mixtae* per eccellenza, sospesa com'è

Sull'effetto *Nimby* in generale, si rimanda a **F.G. BUSO**, *Resistenze e proteste contro le decisioni del governo locale: i comitati spontanei dei cittadini*, in *Decidere in comune. Analisi e riflessioni su cento decisioni comunali*, a cura di L. Bobbio, F. Ferraresi, UTET, Torino, 1996; mentre, per il legame tra l'effetto *Nimby* e la questione della moschea, si rinvia a **A. SEGLERS**, *La nuova legge catalana sui luoghi di culto*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2010, p. 227.

² Le limitazioni colpiscono in particolar modo le confessioni prive di intesa tra le quali spicca, ovviamente per motivi di consistenza numerica ma anche di difficile accettazione sociale, quella islamica.

³ Sul punto, si rallegrava della delibera d'impugnativa della legge regionale lombarda avanti la Corte costituzionale da parte del Consiglio dei Ministri (seduta del 12 marzo 2015) in quanto "espressiva di un indirizzo politico attento alla legalità costituzionale", **G. CASUSCELLI**, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 14 del 2015, pp. 1-2. Si registra analoga sollecitudine da parte dell'Esecutivo anche nel ricorso su iniziativa del Governo avverso la legge regionale veneta, prontamente impugnata dinanzi al Giudice delle leggi.

⁴ Com'è stato giustamente sottolineato, *edificio e luogo di culto* sono due categorie distinte e separate. Nella realtà sociale, infatti, si è passati dal più specifico edificio al maggiormente comprensivo luogo come spazio entro cui i fedeli di una confessione possono esercitare i loro riti. Tale passaggio, come è stato giustamente sottolineato, necessita tuttavia di colmare la lacuna legislativa che si è così venuta a creare: "Nella tradizione occidentale cristiana il luogo a cui rendere culto a Dio si è costantemente identificato con la chiesa. E anche nella cultura ebraica la sinagoga ha costituito il luogo privilegiario, prima ancora che del culto, della stessa identità di un popolo (e non è certo un caso che la persecuzione palese contro gli ebrei inizia con la distruzione del loro luogo di culto identitario, della sinagoga appunto). Pertanto, la dottrina e la legislazione sull'argomento hanno costantemente fatto riferimento più che al concetto di *luogo di culto*, a quello più determinato di *edificio di culto*. In un certo senso, la specie è divenuta identificativa del genere. Ma tale "sineddoche giuridica" è ora posta in crisi. [...] Si richiede anche di darne una definizione e qualificazione giuridicamente rilevanti che non possono limitarsi a quelle sinora formalizzate per, appunto, gli edifici di culto, e che ugualmente garantiscano la libertà



tra tutela del fondamentale diritto di libertà religiosa (e Costituzione) da un lato, e governo del territorio (ossia normativa urbanistica) dall'altro, ma una norma statale unica e organica, avrebbe certo evitato che “i pregiudizi” in certe Regioni diventassero vere e proprie “fonti di diritto”, vigenti per mesi e mesi prima delle pronunce di incostituzionalità da parte della Consulta⁵.

La garanzia di poter godere pienamente della libertà religiosa che la Carta attribuisce agli individui e alle comunità di credenti e la previsione di una competenza concorrente con le Regioni, avrebbe infatti dovuto orientare lo Stato a emanare una legge che, quantomeno, prescrivesse le modalità di realizzazione e imponesse i limiti e i principi strettamente rilevanti, in modo che poi, in un secondo momento, lo sviluppo di questi potesse essere legittimamente demandato alle Regioni⁶.

I legislatori regionali e le amministrazioni locali hanno nel corso degli anni disciplinato a più riprese e in maniera più o meno diretta la materia degli “edifici di culto” (urbanistica, tutela dell'ambiente, regole tecnico-costruttive, impiantistica, sicurezza, accessibilità ecc)⁷, ma il risultato sarebbe stato ben diverso se questo fosse avvenuto a seguito dell'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa dello Stato⁸.

religiosa di cui il culto è espressione visibile”, cfr. **A. BETTETINI**, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2010, pp. 5-6. **A. CHETTINI**, *Giudice amministrativo, immigrazione e luoghi di culto*, in *Giustizia amministrativa*, rivista telematica, 25 novembre 2011.

⁵ A conferma delle conseguenze permanenti della momentanea vigenza di tali discipline, basti pensare al caso lombardo dove molti dei veri obiettivi del legislatore sono stati raggiunti: “durante la seppur breve vigenza della norma, di fatto non è stato possibile per le comunità islamiche avanzare progetti sostenibili e realizzabili per l'edificazione di una moschea (anzi è recentissimo, in tal senso, il dietrofront della Giunta che ha dichiarato la necessità di fermare l'assegnazione dei lotti decisa con l'apposito bando)”, assegnazione che aveva richiesto anni di trattative e che aveva visto due lotti su tre aggiudicati proprio a comunità islamiche. Cfr. **F. OLIOSI**, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2016, p. 3. A distanza di più di due anni, tutto è ancora fermo.

⁶ Così **C. CARDIA**, *La condizione giuridica*, in *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. Persano, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 12: “A fondamento dell'attribuzione in capo agli enti locali della competenza sull'edilizia di culto sta la riconduzione della legislazione in materia al soddisfacimento di un interesse primario, quello religioso, della popolazione”.

⁷ **G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, p. 2.

⁸ Sulla necessità estremamente attuale di provvedere in tal senso si rinvia a **R. ZACCARIA**, *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2017 - Brevi note introduttive al Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Astrid (Roma, 6 aprile 2017).



L'assenza di un sistema all'interno del quale collocarli è la causa principale della mancata realizzazione di quel mosaico pensato dal Costituente e che, composto da tasselli diversi, doveva però nel suo insieme raffigurare uno dei principi fondamentali della nostra Carta, quello cioè di libertà di religione. Ciò che invece è facile osservare, è come la devoluzione *de facto* in via esclusiva della materia alle Regioni, abbia portato a un *patchwork* legislativo estremamente, ed eccessivamente diversificato, in cui la Lombardia si è sempre "negativamente distinta"⁹, ma a cui recentemente altre regioni del Nord si sono ispirate.

Se l'inerzia del legislatore statale è, certo, difficilmente giustificabile, ancor meno lo è la perseveranza con cui alcuni enti territoriali mantengono in vigore norme palesemente contrarie alla Costituzione, venendo meno all'obbligo di dare inizio a una programmazione seria e ponderata dei propri interventi¹⁰, che debbano definitivamente l'affievolimento (soprattutto di fatto) del diritto di libertà di religione e di culto, fin quasi a degradarlo a mero interesse legittimo, se non addirittura a svuotarlo del suo contenuto sostanziale.

L'individuazione dei destinatari delle aree edificabili, la definizione dell'insieme degli immobili appartenenti alle "attrezzature religiose", l'attribuzione dei criteri per l'ottenimento dei contributi pubblici, seguono strade talmente diverse da Regione a Regione, che si può pacificamente parlare di un *diritto di libertà religiosa a geometria variabile*: oggi che la nostra democrazia, divenuta anche federalista, porta alla luce nelle sue articolazioni territoriali contesti fortemente e pericolosamente differenziati dal punto di vista storico, culturale politico, è ormai innegabile un esercizio non uniforme delle libertà a seconda delle aree geografiche, siano esse su base regionale se non addirittura comunale. Ancora una volta, nel quadro di quella che è stata a ragion veduta definita una crescente "amministrativizzazione" e "frammentazione" del diritto ecclesiastico oggettivo, il soddisfacimento di ampi settori di interessi primari riconducibili ai diritti fondamentali delle persone è affidato allo "spontaneismo" degli amministratori locali, spesso inclini a forme di "autarchia" in ambito religioso, a difesa delle comunità che li hanno eletti¹¹.

In questo contesto di *gubernaculum* regionale del tutto slegato da qualsivoglia progetto unitario, le Regioni, come giustamente osservato, si sono ampiamente avvalse dello spazio di discrezionalità regolatrice imputabile alla mancanza di una legge cornice, sia nella stesura originaria

⁹ C. CARDIA, *La condizione giuridica*, cit., p.28.

¹⁰ C. CARDIA, *La condizione giuridica*, cit., p. 29

¹¹ Cfr. G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea*, cit., p. 12.



dei loro testi normativi, sia nelle successive integrazioni e modifiche di quei testi, costantemente indirizzati a favorire le istanze di controllo del governo del territorio¹².

Ecco allora che “i pregiudizi” sono “diventati diritto” in diverse legislazioni regionali del Nord Italia con pronunce (in due casi su tre) da parte della Corte Costituzionale, non sempre soddisfacenti, forse anche perché da sole inidonee a fermare l'ondata di paura e desiderio di sicurezza alla base dell'adozione delle stesse.

Poco meno di due mesi dopo la pubblicazione della sentenza 63 del 2016, la Regione Veneto emanava la Legge regionale 12 aprile 2016, n. 12, rubricata *Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di territorio" e successive modificazioni*. In una giunta regionale della stessa appartenenza politica di quella lombarda, nonostante la sentenza della Corte Costituzionale di pochissimo antecedente (anzi, verrebbe quasi da pensare in linea con la contrarietà espressa nei confronti della pronuncia della Corte da parte dei *leader politici*), la maggioranza ha votato compatta (trenta favorevoli contro solamente otto contrari) per modificare la precedente disciplina in tema di edilizia di culto.

L'assonanza con il caso lombardo, non concerne solamente il colore politico della giunta, o il settore oggetto di novella, ma anche una serie di disposizioni (riguardanti nuovi vincoli urbanistici, linguistici e l'ipotesi di un referendum per la realizzazione e l'attivazione di nuovi luoghi di culto) potenzialmente lesive della libertà religiosa e oggetto di una nuova (e prevedibile) censura da parte del giudice delle Leggi.

Ecco che, ancora una volta, trova conferma quell'allarmante segnale di indirizzo¹³ indubbiamente contrario alla Costituzione e del tutto controproducente nel contesto spiccatamente multi-etnico e multiculturale come quello dell'Italia in generale, delle Regioni del Nord in particolare¹⁴. In tale contesto, si colloca altresì la nuova legge della Regione Liguria in materia di *"Disciplina urbanistica dei servizi religiosi"* – la n. 23 del 4 ottobre

¹² Cfr. S. BERLINGÒ, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2015, p. 10.

¹³ Mi sia consentito di citare F. OLIOSI, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2016, p. 2.

¹⁴ Il XXV Rapporto Caritas Migrantes del 2016, evidenzia infatti come: “A inizio 2015 quasi il 60% degli immigrati vive nel Nord, mentre questa percentuale scende al 25,4% nel Centro, con un ulteriore calo nel Mezzogiorno (15,2%). In tre regioni del Nord e una del Centro è concentrata più della metà dell'intera popolazione straniera presente in Italia (56,6%). In particolare, si tratta della Lombardia (23,0%), del Lazio (12,7%), dell'Emilia Romagna (10,7%) e del Veneto (10,2%).”



2016 - la quale, a sostituzione della pregressa normativa (art. 3 della l.r. n. 4 del 1985 e successive modificazioni e integrazioni), prevede, tra l'altro:

“i progetti per la realizzazione di attrezzature di tipo religioso sono localizzati sul territorio comunale dopo aver sentito i pareri, non vincolanti, di organizzazioni e comitati di cittadini presenti nelle zone suscettibili di un simile impianto e nelle aree ad esse limitrofe. Resta ferma la facoltà per i Comuni di indire referendum, nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale, per conoscere l'orientamento della popolazione interessata”.

Le “sorelle veneta e ligure” di quella che giornalmisticamente è stata da subito chiamata *legge anti-moschee*, per l'evidente (anche se non dichiarato) intento di dare una risposta chiara - e negativa - alle sempre più frequenti istanze da parte delle comunità islamiche di avere un luogo di culto adeguato, si inseriscono di fatto in Regioni dove negare l'esistenza di un diritto fondamentale in capo a tali soggetti collettivi è assai miope.

Ciò era stato ulteriormente confermato dalle risultanze, pubblicate recentemente¹⁵, del biennale progetto di ricerca condotto da diverse Università italiane che ha avuto come tema “*Islam e comunità musulmane in Italia. Status giuridico, realtà socio-economica, problematiche d'integrazione*”¹⁶.

All'interno del Campus di Stilo si ha avuto occasione di riprendere i risultati della ricerca, all'interno della quale è stato compiuto un vero e proprio censimento delle realtà organizzative islamiche, rilevando l'importanza assolutamente centrale che queste ultime rivestono nel nostro Paese, in particolare nelle Regioni del Nord, dove i flussi migratori destinati a prendere impiego presso il settore primario e secondario, hanno portato a un tasso una presenza straniera di devoti ad Allah tutt'altro che trascurabile.

Avere avuto la possibilità di conoscere *de visu* come, e in particolare dove si concretizza la libertà religiosa e di culto per i fedeli musulmani, è un *quid pluris* di non poca importanza¹⁷ che, con riferimento a regioni come

¹⁵ Gli esiti della ricerca si trovano nell'ampio volume a cura di C. Cardia, G. Dalla Torre, *Comunità islamiche in Italia*, Giappichelli, Torino, 2015.

¹⁶ L'Università degli Studi Roma Tre, l'Università degli Studi Libera Università Maria Ss. Assunta e l'Università degli Studi di Trento hanno infatti condotto una ricerca di due anni, con oggetto le realtà organizzative islamiche, attraverso un vero e proprio ritratto della realtà comunitaria e giuridica delle comunità islamiche presenti in Italia, con particolare attenzione alla loro dislocazione, allo *status* giuridico posseduto, alle funzioni esercitate, alle attività svolte e alle relazioni intrattenute con enti pubblici e privati. Il progetto ha poi compiuto una catalogazione delle istanze identitarie non solo musulmane, soddisfatte, parzialmente accolte o rigettate, con specifica indicazione degli strumenti: normativi, negoziali, giurisprudenziali, di prassi o di fatto, con cui ciò avviene.

¹⁷ Il progetto Prin, prevedendo una fase di "ricerca sul campo" infatti, ha permesso di



Veneto, Lombardia e Liguria, non fa altro che confermare la gravità di un indirizzo politico-amministrativo del tutto sganciato dalle esigenze della popolazione e, come dimostrano la sentenza n. 63 del 2016 prima e n. 67 del 2017 della Corte costituzionale, illegittimo sotto diversi ma assai rilevanti profili.

2 - La nuova legge regionale del Veneto e il ricorso promosso dal Governo

Come emerge chiaramente da quanto detto, la definizione del fragile e composito bilanciamento tra esigenze proprie delle regole urbanistiche e specifiche esigenze di culto è, allo stato attuale, interamente rimessa alla discrezionalità, per non dire arbitrio, dei legislatori regionali e degli amministratori locali.

Poco meno di due mesi dopo la pubblicazione della sentenza n. 63 del 2016 che censurava due degli otto motivi di ricorso dedotti dal Governo, la Regione Veneto ha emanato la legge regionale 12 aprile 2016, n. 12, rubricata *Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di territorio" e successive modificazioni*.

La norma, nello specifico, introduceva due dettati divenuti poi oggetto di ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁸: con l'articolo 2, infatti, si inserivano nel precedente *corpus* normativo gli articoli 31 bis e 31 ter.

Riguardo al primo¹⁹ il Governo lamentava che l'individuazione di "criteri e modalità" da parte di Regione e Comuni per la realizzazione di

compiere un vero e proprio censimento dei centri islamici presenti sul territorio nazionale.

¹⁸ Il ricorso, datato 14 giugno 2016, si trova pubblicato sul *Bur* n. 71 del 22 luglio 2016.

¹⁹ L'art. 31 bis, rubricato "Edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi" stabilisce: "1. La Regione e i comuni del Veneto, ciascuno nell'esercizio delle rispettive competenze, individuano i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose.

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

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

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

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

d) gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone, in



attrezzature di interesse comune per servizi religiosi fosse una formula generica e ambigua, poiché

“da un lato si presta ad applicazioni ampiamente discrezionali, potenzialmente discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi [...] dall'altro consente che la Regione e i comuni del Veneto effettuino una valutazione differenziata dei criteri e delle modalità di realizzazione delle suddette attrezzature per le diverse confessioni religiose”²⁰.

Richiamando la precedente giurisprudenza della Corte, e in particolare le sentenze n. 52 e n. 63 del 2016, il ricorrente lamentava che la statuizione non rispettasse il principio di non discriminazione tra le confessioni religiose, e in particolare non riconoscesse l'importanza del libero esercizio del culto, aspetto essenziale della libertà religiosa.

L'art. 31 bis, secondo il Governo, in maniera analoga alla censurata norma lombarda compie una distinzione tra

“enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose”

in contrasto con i principi sanciti dalla giurisprudenza costituzionale, proprio allorquando la Corte aveva affermato che “il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o meno regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese”²¹.

Nella l. r. Veneto n. 12 del 2016, è tuttavia presente un elemento inedito e di assoluta novità nel panorama italiano, che esula dalla tematica dell'edilizia di culto, già di per sé foriera di nodi irrisolti, per entrare a pieno titolo nella libertà religiosa.

L'art. 31 ter, rubricato *Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi*, al terzo comma, stabilisce infatti:

“3. Per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi nonché per l'attuazione degli impegni di cui al comma 1 il richiedente sottoscrive con il comune una convenzione contenente anche un impegno fideiussorio adeguato a copertura degli impegni assunti. Nella convenzione

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”.

²⁰ Cfr. Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, in *Bur* n. 71 del 22 luglio 2016, p. 2.

²¹ Cfr. sentenza n. 63 del 2016, punto 4.1 del *Considerato in diritto*; sentenza n. 52 del 2016, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.



può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto".

Già il *drafting* normativo, si presta a equivoci non di secondo momento: "l'impegno a utilizzare la lingua italiana [...] per tutte le attività svolte che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali e di culto", cosa implica nei fatti? Il venire meno di questo impegno (chi sono gli organi di controllo all'interno della moschea?) cosa comporta? Chi sono i titolari dell'impegno all'utilizzo della lingua italiana?

Il ricorrente, ritenendo palesemente irragionevole la previsione in esame, osservava d'altro canto come l'impegno a utilizzare la lingua italiana oltre che travalicare gli ambiti rimessi alla competenza legislativa esclusiva statale *ex art. 117*, secondo comma, lett. c), ed esulando in particolare dalla disciplina urbanistica intesa in senso proprio, entra altresì in contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione: trattandosi di attività inserite nell'ambito del principio di libertà di religione, espressione diretta della fede, sancirne le modalità, anche solo nel punto della lingua da utilizzare, si traduce in una discriminazione per quelle confessioni (ovviamente islamica *in primis*) nelle quali anche l'utilizzo della lingua è parte essenziale del culto.

3 - Ancora tu, ma non dovevamo vederci più? La sentenza n. 67 del 2017 della Corte costituzionale. Prime riflessioni su un guerra in corso

Con la sentenza n. 67 del 2017 la Corte costituzionale è tornata a esprimersi su una questione riguardante l'edilizia di culto e la potestà legislativa regionale da un lato, la libertà religiosa e di professione della propria fede dall'altro.

Dopo quattordici mesi, a differenza del lungo iato precedentemente intercorso di ben quattordici anni²², l'oggetto del giudizio verte ancora su una legge regionale che, nel modificare la propria normativa in materia di

²² "Con la sentenza n. 346 del 2002, il giudice delle leggi censurò la 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*, terzo comma, Cost.; con la n. 63 del 2016 ha dichiarato incostituzionale in alcune parti la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (*Legge per il governo del territorio*, come modificata dalla legge n. 2 del 2015), sia per violazione di parametri sostanziali che per lesione di disposizioni sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni". Cfr. **M. CROCE**, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 3 marzo 2016, p. 1.



governo del territorio, incide in maniera diretta su libertà fondamentali, in particolare quella di religione.

La Consulta, dopo aver affermato che

“nella giurisprudenza costituzionale è ormai consolidato il principio per cui la libertà religiosa, di cui quella di culto costituisce un aspetto essenziale, non può essere subordinata alla stipulazione di intese con lo Stato da parte delle confessioni religiose”,

afferma tuttavia che tale posizione (invero ribadita, da ultimo, nelle sentenze n. 52 e n. 63 del 2016), “non esclude la possibilità che lo Stato regoli bilateralmente, e dunque in modo differenziato, i rapporti con le singole confessioni religiose”.

Nel rigettare l'illegittimità dell'art. 31 bis nei termini dedotti dal ricorrente, la Corte afferma infatti che l'interpretazione data dal Governo sia del tutto infondata:

“Esso, infatti, nel riconoscere alla Regione e ai Comuni il compito di individuare i criteri e le modalità per la realizzazione delle attrezzature religiose, prende in considerazione tutte le diverse possibili forme di confessione religiosa – la Chiesa Cattolica, le confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., e le altre confessioni religiose – senza introdurre alcuna distinzione in ragione della circostanza che sia stata stipulata un'intesa con lo Stato”.

La differenza sostanziale, rispetto al precedente caso nel quale il giudice delle leggi aveva dichiarato incostituzionale la diversificazione tra confessioni che avessero o meno stipulato un'intesa, risiede nel fatto che la disposizione regionale dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 63 del 2016 condizionava la programmazione e la realizzazione di luoghi di culto alla sussistenza di requisiti differenziati e più stringenti per le confessioni religiose senza intesa rispetto alle altre.

La Corte afferma, quindi, che il tenore della disposizione censurata non presenta elementi sufficienti a sostenere che inevitabilmente verrà interpretata in modo da consentire alla Regione e ai Comuni di realizzare la pianificazione di attrezzature religiose secondo criteri e modalità discriminatori in ragione della presenza o meno dell'intesa tra la confessione religiosa interessata e lo Stato²³ e, se così fosse in specifici casi, resta ferma la possibilità di ricorrere alle opportune sedi giurisdizionali.

²³ La Corte ribadisce altresì che sussiste per le autorità competenti la possibilità di operare ragionevoli differenziazioni: «Come anche recentemente è stato da questa Corte affermato, l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica che a tutte "debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscono utilità limitate, quali le sovvenzioni



Di opposto tenore è invece la valutazione del “requisito della lingua italiana” che eventualmente può essere richiesto nelle convenzioni urbanistiche stipulate tra il soggetto richiedente e il Comune interessato previsto dall'art. 31 ter.

Risulta interessante la preliminare specificazione sistematica compiuta dalla Corte che, collocando la norma in generale e l'articolo (quindi lo strumento della convenzione) in particolare nell'ambito delle disposizioni di natura urbanistica, ritiene palesemente irragionevole in quanto incongrua la possibilità di prevedere l'impegno all'utilizzo della lingua italiana.

Oltre a esulare completamente dalle necessità urbanistiche che ne individuano la delimitazione finalistica, la statuizione è illegittima perché “introduce un obbligo del tutto eccentrico” rispetto agli interessi che in un climax di gerarchia delle fonti, si possono ricondurre allo strumento della convenzione, alla legge regionale oggetto del giudizio e all'attribuzione costituzionale delle competenze regionali *ex art. 117*.

“Non v'è dubbio che la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto”.

Nell'esercizio di tali competenze, possono essere imposte, certo, quelle condizioni e quelle “limitazioni che siano strettamente necessarie”²⁴ a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure, tuttavia la Consulta ritiene che anche qualora lo scopo fosse quello affermato nelle memorie della Regione veneto di “favorire l'integrazione di tutti gli appartenenti alla comunità”²⁵, tale finalità, non può legittimamente ritenersi una misura strettamente necessaria.

Certo, come affermato nella sentenza di poco precedente la lingua è “elemento di identità individuale e collettiva” (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, ma “manca un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi

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” (sent. 62 del 2016)».

²⁴ Interessante l'utilizzo della formula “limitazioni strettamente necessarie” che riconduce immediatamente al par. 2 dell'art. 9 della Cedu riguardante la “*Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*”.

²⁵ Scopo, invero, che si ritiene difficile da perseguire con una mera imposizione unilaterale.



costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali”.

Con questa decisione, dunque, la Corte aggiunge una nuova puntata a quella che è stata definita *the anti-mosques saga*²⁶, una saga tuttavia dove il *cattivo* non è (o quantomeno non solamente è) l’indirizzo politico comune alle tre regioni, quanto più che altro la mancata consapevolezza da parte della popolazione, tutta, dell’importanza della difesa della libertà religiosa.

Se, da un lato, è stata vinta una battaglia, dall’altra la sensazione sempre più evidente è quella di trovarsi di fronte a una vera e propria guerra.

In tal senso, merita una riflessione quanto avvenuto per la legge regionale ligure. Approvata il 27 settembre 2016 dalla maggioranza politica di destra con il parere contrario di tutte le opposizioni (sedici a quindici), questa “legge anti-moschee”, a differenza delle altre due, non sarà sottoposta al vaglio costituzionale: il 12 dicembre 2016 sono infatti scaduti i termini entro i quali il Governo nazionale poteva impugnare il provvedimento ligure di fronte alla Consulta.

Una battaglia vinta per la Liguria, un colpo inferto alla libertà religiosa?

Certo, la funzione nomotetica o di indirizzo politico esula dai compiti della Consulta, che non può (e non deve) essere continuamente adita a tal fine.

Ciò che tuttavia desta perplessità è che il legislatore ligure abbia ripreso tutti i punti della legge lombarda a suo tempo dedotti in giudizio dal Governo e non censurati dalla Corte: la possibilità di indire referendum, i criteri di rispetto paesaggistico, numerosi oneri in termini di parcheggi e strade accessorie. Requisiti, questi, non ritenuti aprioristicamente illegittimi dal giudice delle leggi, ma che tuttavia destano nella loro applicazione concreta diverse perplessità: come può reagire un sindaco agli esiti (invero scontati) di un *non vincolante referendum*? Come sarà individuata, in concreto, la *congruità paesaggistica*? E chi, in tal senso, ne stabilirà sussistenza e assenza? E ancora, come è pensabile che le comunità islamiche, che non partecipano alla redistribuzione del gettito irpef, possano sostenere economicamente la realizzazione di edifici di culto con requisiti tanto stringenti da implicare o che vengano progettati e costruiti *ex novo* o che vengano ristrutturati con interventi strutturali davvero notevoli?

La risposta a questi quesiti offre un quadro alquanto desolante.

²⁶ Cfr. G. ANELLO, *The Holy Word does not come strictly in Italian – Another Islamophobic Law stopped in Northern Italy*, in *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, 10 aprile 2017 (<http://verfassungsblog.de/the-holy-word-does-not-come-strictly-in-italian-another-islamophobic-law-stopped-in-northern-italy/>; DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170410-202021>).



Il momento storico in atto, certamente foriero di preoccupazioni e tensioni, riconducibili in una qualche misura anche alla religione islamica intesa nella sua manifestazione più deleteria ed estremista, non deve trarre in inganno: non si tratta di educare a tutti i costi, neppure di integrare a tutti i costi, si tratta di fare nostri quei valori di laicità, eguaglianza e libertà religiosa che non devono essere negoziabili in una società democratica.

Compiere il passaggio *dal pregiudizio ai diritti* è sempre arduo: Einstein disse che è più facile spezzare un atomo che un pregiudizio e, in questo momento storico, tutto è reso ancor più complicato dalla paura e dall'insicurezza che caratterizzano i rapporti tra l'Occidente e l'Islam.

Se con esperimenti, perseveranza e determinazione la scienza è progredita al punto di riuscire a scindere l'atomo, allora riaffermare per *ogni religione l'uguale libertà davanti alla legge* indipendentemente dai pregiudizi, è un compito arduo, certo, ma non impossibile e, soprattutto, un compito che spetta a ognuno di noi.