

Costituzionalmente illegittima la legge regionale lombarda c.d. “anti moschee”

Leonardo Brunetti**

(24 gennaio 2020)

Con sentenza del 22 ottobre-5 dicembre 2019, n. 254 – redattore il Giudice Daria De Pretis, subentrata in qualità di relatrice della causa all'attuale Presidente Marta Cartabia –, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, c. 2, L. Reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (*Legge per il governo del territorio*), come modificato dall'art. 1, c. 1, lett. c), della L. Reg. 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*”, nonché del c. 5 dello stesso articolo, così decidendo le plurime questioni di legittimità costituzionale (d'ora in avanti, “q.l.c.”), incidentalmente sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, Sezione II, in relazione agli art. 2, 3 e 19 Cost.

Inammissibili, invece, le altre questioni sollevate dalla medesima Sezione del Tar Milano, relative al primo comma dell'art. 72, cit.

In particolare, il Tar meneghino aveva rimesso alla Corte, in un primo caso, la q.l.c. dell'art. 72, c. 1 e 2, L. reg. n. 12/2005, cit., e dell'art. 1, c. 1, lett. c), L. reg. n. 2/2015, cit., i quali disponevano – in estrema sintesi – che l'installazione di nuove attrezzature religiose in Lombardia presupponesse l'adozione, a livello comunale, del Piano delle attrezzature religiose (PAR), atto separato facente parte del Piano dei servizi, in assenza del quale “non p[oteva] essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa” (art. 72, c. 2), in particolare da parte delle associazioni ricorrenti. La questione è stata sollevata rispetto ai parametri individuati negli artt. 2, 3 e 19 Cost.

Secondo il Tribunale amministrativo milanese, infatti – ord. n. 159/2018, in G.U. n. 48 del 05.12.2018 – “le suddette previsioni [erano] di dubbia legittimità

costituzionale [...] in quanto preordina[vano] una completa e assoluta programmazione pubblica della realizzazione di 'attrezzature religiose', in funzione delle 'esigenze locali' [...] a prescindere dalle caratteristiche in concreto di tali opere”.

In un secondo caso, con distinta ordinanza – n. 172/2018, pubbl. nella stessa G.U. di cui sopra –, il medesimo Tar aveva, inoltre, sollevato, nel corso di un altro procedimento pendente innanzi a sé, q.l.c. del c. 5 dell'art. 72, cit.

Tale ultima norma disponeva che, in assenza dell'adozione del PAR entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale (in vigore dal 6 febbraio 2015), “il Piano [fosse] approvato unitamente al nuovo PGT”, cioè il Piano di governo del territorio, con ciò rendendosi la limitazione della libertà religiosa, *sub specie* di libertà di culto, ancora “più stringente, visto che l'approvazione di questi atti dipende esclusivamente dalla volontà politica, essendo quindi incerta sia riguardo all'*an* che al quando”¹.

Tali essendo le questioni da decidere, il giudice delle leggi, dopo aver osservato – in uno dei passaggi fondamentali della sentenza – come “v[enisse] in evidenza innanzitutto il carattere assoluto della previsione, che riguarda indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose”, nonché “il regime differenziato che, a dispetto dello specifico riconoscimento costituzionale [...] del diritto di disporre di un luogo di esercizio del culto, colpi[va] solo le attrezzature religiose e non le altre opere di urbanizzazione secondaria”, ha condivisibilmente statuito che “la compressione della libertà di culto che la norma censurata determina[va]” (punto 6 del *Considerato in diritto*) si risolvesse in una evidente violazione degli artt. 2, 3 e 19 Cost., con conseguente declaratoria d'incostituzionalità.

I primi commentatori sembrano aver accolto con favore la sentenza, nella quale, “al contrario [che nella precedente sentenza 23 febbraio-24 marzo 2016, n. 63, resa dalla Corte a seguito dell'impugnazione in via principale, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di altre norme della medesima legge: ndr.], quelle disposizioni, che costituiscono il cuore della normativa regionale

1 M.M. PORCELLUZZI, *In difesa della libertà religiosa: la Corte Costituzionale e la legge lombarda sull'edilizia di culto*, in *Diritti comparati*, 19 dicembre 2019.

lombarda del 2005, come modificata nel 2015, vengono finalmente attaccate di petto².

Attaccate di petto, ma – aggiungerei – con grande raffinatezza e attenzione da parte della Corte costituzionale, intervenuta con compassata e ponderata misura.

Ed, infatti, a seguito della sentenza n. 63/2016, cit., come anche della sentenza 7 marzo-7 aprile 2017, n. 67³, dichiarando le rispettive norme regionali (lombarde e venete) costituzionalmente illegittime per difetto di competenza della Regione in materia di “ordine pubblico e sicurezza”, si era avuta l'impressione che la Corte avesse implicitamente – ma discutibilmente – legittimato eventuali normative statali che intervenissero restrittivamente in materia di libertà religiosa, nel senso – in breve – di limitare l'esercizio del culto per ragioni di ordine pubblico, con normative urbanistiche ispirate o, addirittura, ripetitive delle normative regionali dichiarate incostituzionali.

Come osserva giustamente Tropea, in tale decisione (n. 63/2016) non “si esclude – cioè – che [gli] interventi possano essere legittimi se presi dallo Stato che ha competenza esclusiva in materia”, ma anzi, osserva ancora l'Autore cit., “tra gli interessi costituzionali che possono essere invocati per modulare [...] la libertà religiosa”, la Corte costituzionale menzionava espressamente “ordine pubblico e sicurezza”.

Ciò con un'affermazione – della Corte – quantomeno discutibile⁴, poiché i lavori dell'Assemblea costituente testimoniano, al di là di ogni dubbio, come i Costituenti vollero consapevolmente espungere dal testo definitivo dell'art. 19 il

2 G. TROPEA, *Edilizia di culto: un importante passo avanti verso la “laicità positiva”*. Nota a Corte cost. n. 254/2019, in *Giustizia insieme*, 24 dicembre 2019.

3 Per il cui commento, mi permetto di rinviare a L. BRUNETTI, “*Palese irragionevolezza*” o “*totale eccentricità*”: quale vizio “*appare evidente*”? I dubbi sulla (insoddisfacente) motivazione, di una giusta decisione, in questa *Rivista*, 13 aprile 2017.

4 Mi riferisco, in particolare, al punto 8 in diritto, della sentenza n. 63/2016, cit., in cui la Corte afferma che “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.”

limite dell'“ordine pubblico” – sopprimendo il riferimento espresso ad esso, inizialmente previsto nella prima formulazione dell'articolo –, ritenuto addirittura “pericoloso”⁵, e con esso – a mio modesto avviso – anche la facoltà di bilanciare, in via giurisdizionale, la libertà religiosa con l'ordine pubblico, se non nei limiti in cui le singole disposizioni costituzionali permettono espressamente il bilanciamento con l'ordine pubblico delle diverse libertà e diritti costituzionali in cui essa, di volta in volta, si estrinseca⁶.

La sentenza n. 254/2019, invece, appare tutta incentrata sulla libertà religiosa (art. 19 Cost.), da un lato, e sul principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), dall'altro.

Della prima, la Corte – sottolineando come inerisca ad essa il “diritto di disporre di un luogo di esercizio del culto” – predica il “peculiare rango costituzionale” che impone la “necessaria previsione di luoghi per [l']insediamento” delle attrezzature religiose (punto 6.3 in diritto), in quanto “il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale” della libertà di religione (punto 6 in diritto).

Dal secondo, invece, i giudici di palazzo della Consulta desumono che l'assenza di “alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche” proprie della normativa urbanistico-edilizia, la quale sottenda alla diversa disciplina delle attrezzature religiose rispetto ad altri impianti d'interesse pubblico – che non richiedono, ad esempio, varianti al Piano di governo del territorio –, conduce fatalmente alla declaratoria d'incostituzionalità.

La Corte – in ciò certamente favorita dalla corretta individuazione dei parametri da parte del Tar milanese, che ha formulato con estrema chiarezza i propri dubbi di legittimità costituzionale – individua, cioè, nel principio di eguaglianza il faro della sua decisione.

5 Così lo definì l'on. Binni.

6 Come meglio spiego nel mio recente *Libertà religiosa e ordine pubblico. Tra bilanciamento e prevalenza*, Persiani, Bologna 2019, al quale rinvio per ulteriori approfondimenti.

I giudici costituzionali, insomma, piuttosto che invocare il c.d. principio di laicità (seppur evocato dalla Corte, in premessa del suo discorso, ma non casualmente accostando ai doveri “in positivo” da esso derivanti per le autorità pubbliche, anche l'aspetto meramente “negativo” della libertà religiosa⁷) fanno utilizzo del supremo principio di eguaglianza e non discriminazione, che diviene il vero cardine della sentenza.

Ed, infatti, la Corte giudica “significativo” – ma io riterrei decisivo – nell'economia della pronuncia il differente trattamento delle attrezzature religiose *tout court* rispetto alle altre attrezzature d'interesse pubblico o generale, che “comprimendo in modo irragionevole la libertà di culto”⁸ determina la violazione dei parametri costituzionali indicati.

Il passo in avanti (già osservato da Tropea, cit.) rispetto alla sentenza n. 63/2016, nonché alla n. 67/2017, è effettivamente notevole.

Mi paiono, insomma, confermate dalla Corte costituzionale stessa le conclusioni a cui pervengo nel mio recente studio su *Libertà religiosa e ordine pubblico*⁹, che si possono riassumere (ed ampliare) nell'affermazione che, per difendere la libertà religiosa in modo realmente imparziale, occorrono “solo due cose: 1) leggi che non penalizzino le credenze e le pratiche religiose”, magari ricorrendo ad una compressione dei diritti della sfera religiosa in base a limitazioni per ragioni di ordine pubblico, non previste nel testo della Costituzione; “2) leggi imparziali, che prevedano le stesse condizioni per tutti i cittadini nelle questioni che hanno a che fare con la religione”¹⁰, evitando un uso improprio

7 Cfr. il punto 6 in diritto, in cui si legge che “La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare [...] e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche, cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni) in positivo – in applicazione del principio di laicità – esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici ”

8 Punto 8 in diritto.

9 Cit. alla nota 6.

10 Entrambi i passi cit. sono tratti da M.C. NUSSBAUM (2007), *Libertà di coscienza e religione*, il Mulino, Bologna 2009, p. 35.

della legislazione in materia (non dichiaratamente religiosa, bensì) di ordine pubblico, od urbanistica, tanto da parte di un legislatore regionale incompetente, quanto di un legislatore statale irragionevole.

** Avvocato e dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'Università Cattolica di Milano, già ricercatore a t.d. nella medesima materia e università, abilitato come Professore di II fascia in Diritto amministrativo e in Diritto costituzionale.

Forum di Quaderni Costituzionali