

**QUALI GARANZIE A PRESIDIO DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA
NELLE REGIONI ITALIANE?
ALCUNE RIFLESSIONI A PARTIRE DALLA SENTENZA N.
254/2019 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

CLAUDIA BIANCA CEFFA
(Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Pavia)

Data di pubblicazione: 9 febbraio 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

CLAUDIA BIANCA CEFFA*

Quali garanzie a presidio della libertà religiosa nelle regioni italiane? Alcune riflessioni a partire dalla sentenza n. 254/2019 della Corte costituzionale

Abstract (It.): *prendendo le mosse da una recente sentenza della Corte costituzionale avente ad oggetto la disciplina della Regione Lombardia in materia di attrezzature religiose, l'articolo analizza il rispetto degli aspetti costitutivi del diritto di libertà religiosa da parte delle regioni attraverso l'esame di talune iniziative legislative ed amministrative assunte negli ultimi anni da alcune amministrazioni regionali tese a limitare la professione religiosa e l'esercizio pubblico del culto di certe minoranze confessionali, generalmente rappresentate dalla comunità musulmana. In particolare, la riflessione intorno alla materia del "governo del territorio" quale ambito competenza privilegiata di intervento della Corte costituzionale per ripristinare il rispetto del pluralismo religioso ad ogni livello della Repubblica delle autonomie, pare attualmente doversi necessariamente confrontare con nuove sfide, rappresentate non solo dall'incremento della natura multiculturale della società ma anche dalle aspirazioni di alcune realtà regionali per l'inveramento di un regionalismo differenziato, anche nella materia dell'edilizia di culto.*

Abstract (En.): *moving from a recent ruling by the Constitutional Court concerning the discipline of the Lombardy Region regarding religious equipment, the article analyzes the respect of the constitutive aspects of the right of religious freedom by the regions through the examination of certain legislative and administrative initiatives taken in recent years by some regional administrations aimed at limiting the religious profession and the public exercise of the cult of certain religious minorities, generally represented by the Muslim community. In particular, reflection on the matter of "territorial governance" as a privileged sphere of intervention by the Constitutional Court to restore respect for religious pluralism at every level of the Republic of autonomies, currently it seems necessary to face new challenges, represented not only by the*

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Pavia.

increase of the multicultural nature of society but also by the aspirations of some regional realities for the realization of a differentiated regionalism, also in the field of religious building.

SOMMARIO: 1. A margine di una recente sentenza della Corte costituzionale sulla disciplina in materia di edilizia di culto della Regione Lombardia. – 2. Non un caso isolato: il governo del territorio quale ambito competenziale qualificato per riportare le regioni italiane ai propri doveri costituzionali in materia di libertà religiosa individuale e collettiva. – 3. Le restrizioni alla libertà religiosa oltre lo strumento della legge regionale: il modello di dgr relative a misure idonee al rafforzamento del sistema di controllo, identificazione e sicurezza promosso dalla Regione Lombardia. – 4. Quali tutele del diritto di libertà religiosa in una società multiculturale a livello regionale? Alcune riflessioni conclusive.

1. A margine di una recente sentenza della Corte costituzionale sulla disciplina in materia di edilizia di culto della Regione Lombardia

Con la sentenza 5 dicembre 2019 n. 254 la Corte costituzionale è intervenuta nuovamente sulla l.r. della Regione Lombardia n. 12/2005 («Legge per il governo del territorio») in materia di pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi, così come modificata dalla l.r. n. 2/2015¹, dichiarandone l'illegittimità dell'art. 72, ai commi 2 e 5, secondo periodo².

¹ L.r. Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2 («Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi»).

² Per una lettura dei primi commenti su tale sentenza si rinvia a M.M. PORCELLUZZI, *In difesa della libertà religiosa: la Corte costituzionale e la legge lombarda sull'edilizia di culto*, in *Diritticomparati.it*, www.diritticomparati.it; G. TROPEA, *Edilizia di culto: un importante passo avanti verso la "laicità positiva"*, in www.giustiziainsieme.it ed infine L. BRUNETTI,

Tali norme prevedevano rispettivamente l'obbligatorietà del Piano Attrezzature Religiose (da qui in poi PAR) per l'installazione delle relative nuove attrezzature e la necessità che, una volta trascorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della novella legislativa, l'approvazione del suddetto piano avvenisse contestualmente a quella del nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT).

I dubbi sulla legittimità delle norme impugnate, originatisi nell'ambito di due diversi giudizi dinnanzi al TAR Lombardia, si fondavano sulla comune propensione a ritenere irragionevoli e discriminatorie le disposizioni citate, responsabili della lesione degli articoli 2, 3 e 19 Cost. sia nel prevedere che in assenza, o comunque al di fuori, delle previsioni del PAR i comuni non potessero consentire l'apertura di spazi destinati al culto, a prescindere dal contesto e dal carico urbanistico del relativo territorio, sia nell'omettere la previsione di un intervento sostitutivo, eventualmente corredato da termini o disposizioni sanzionatorie, destinato ad arginare la discrezionalità dell'ente locale nell'introdurre il piano in sede di revisione o adozione del PGT.

Con riguardo alla prima delle disposizioni impugnate, vale a dire l'art. 72, co. 2, della l.r. n. 12/2005, la Corte ha ritenuto che la previsione di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose non sia di per sé uno strumento illegittimo se rispettoso della duplice condizione, da un lato, del perseguimento di un corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico e, dall'altro, della presa d'atto della necessità di favorire l'apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose. Rilevando, però, il carattere assoluto della previsione normativa regionale, che vincolava indistintamente alla preventiva localizzazione nel PAR tutte le nuove attrezzature religiose a prescindere dal relativo carattere pubblico o privato, dimensione o attitudine ad ospitare un numero più o

Costituzionalmente illegittima la legge regionale lombarda c.d. "anti-moschee", in Forum di Quad. cost., www.forumcostituzionale.it.



meno elevato di fedeli (al netto dunque di ogni rilevanza urbanistica), la Corte costituzionale non ha potuto esimersi dal rilevarne l'illegittimità. In aggiunta alla mancanza di finalità urbanistiche, la Corte ravvisava, inoltre, il carattere ambiguo del regime differenziato che andava a colpire unicamente le attrezzature religiose e non anche le altre opere di urbanizzazione secondaria, quali possono essere, ad esempio, scuole, centri culturali ed ospedali, convincendola che verosimilmente «la finalità perseguita [fosse] solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disciplina [fosse] in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto»³.

In riferimento, invece, al secondo periodo del comma 5 dell'art. 72 i rilievi di illegittimità riscontrati dalla Corte hanno trovato un solido aggancio nella richiesta contestualità dell'approvazione del PAR e del nuovo PGT, con la conseguenza che le istanze di insediamento di attrezzature religiose sono destinate «a essere decise in tempi del tutto incerti ed aleatori, in considerazione del fatto che il potere del comune di procedere alla formazione del PGT o di una sua variante generale, condizione necessaria per potere adottare il PAR [...] ha per sua natura carattere assolutamente discrezionale per quanto riguarda l'an e il quando dell'intervento»⁴.

Anche in tale frangente la Corte, a fondamento di un'ulteriore irragionevolezza della disciplina contestata, non ha mancato di riscontrare la singolarità dell'esigenza da parte della Regione Lombardia di una variante del PGT solo in riferimento alle attrezzature religiose e non anche ad altri impianti di interesse pubblico, non richiedendo, addirittura, per questi ultimi nemmeno la procedura di variante parziale.

³ Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 254, punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

⁴ Corte cost., n. 254/2019, cit., punto 8 del *Considerato in diritto*.

2. *Non un caso isolato: il governo del territorio quale ambito competenziale qualificato per riportare le regioni italiane ai propri doveri costituzionali in materia di libertà religiosa individuale e collettiva*

La sentenza n. 254/2019 non rappresenta l'unico episodio in occasione del quale il Giudice delle leggi ha avuto modo di ribadire i profili costituzionali che devono improntare il comportamento degli enti regionali nei confronti del fenomeno religioso, che deve conformarsi al rispetto di quella versione positiva propria della laicità italiana che impone non indifferenza dello Stato ma «tutela del pluralismo a sostegno della massima espansione della libertà di tutti secondo criteri di imparzialità»⁵.

A onor del vero, infatti, la materia di potestà legislativa concorrente del governo del territorio, nella sua peculiare componente della disciplina dell'edilizia di culto, ha rappresentato nel corso della storia della giurisprudenza costituzionale, con una significativa accelerazione in questi ultimi anni, un settore privilegiato di ridefinizione delle competenze normative fra Stato e regioni in materia di tutela del diritto fondamentale di libertà religiosa, in particolare sotto il profilo dall'esercizio pubblico del culto *ex art. 19 Cost.* e dell'eguale libertà delle confessioni religiose davanti alla legge *ex art. 8, co. 1, Cost.*

A partire dai presupposti affermati nella nota sentenza n. 59/1958⁶, con cui la Corte costituzionale iniziava a valorizzare l'originale intento dei Costituenti di garantire massima espansione al diritto di libertà religiosa, ivi incluso l'esercizio pubblico del culto, gli arresti più rilevanti in tema di edilizia di culto sono approdati con le sentenze n. 195/1993 e n. 346/2002 con cui la

⁵ Corte cost., n. 245/2019, cit., punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁶ In quella occasione la Corte rimuoveva l'obbligo previsto per le confessioni acattoliche dal r.d. n. 289/1930 dell'autorizzazione per l'apertura di templi e oratori e della presenza per lo svolgimento della funzione di un ministro di culto approvato dal Ministero competente.

Corte, riconoscendo l'incostituzionalità di alcune norme, rispettivamente, della Regione Abruzzo e Lombardia nella parte in cui riservavano l'erogazione di contributi pubblici da destinare ad attrezzature di interesse comune di tipo religioso soltanto alle confessioni dotate di intesa con lo Stato, ha chiarito che, se può essere legittima una diversità di trattamento tra confessioni religiose, motivata dalla diversa presenza delle stesse sul territorio, non può essere parimenti ammissibile inquadrare l'intesa *ex art. 8, co. 3, Cost.*, come condizione per il godimento di una disciplina posta da una legge comune, specie se volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini costituzionalmente tutelato.

L'impatto provocato dalle normative regionali in materia di edilizia urbanistica sul diritto all'esercizio pubblico del culto, in particolare di alcune specifiche minoranze confessionali presenti sul territorio, è tornato nuovamente all'attenzione della Corte costituzionale con due importanti sentenze fra gli anni 2016 e 2017, in occasione delle quali è parso che la stessa avesse spostato il baricentro del proprio filone giurisprudenziale sul tema, abbandonando l'accoglimento dei dubbi di legittimità sulla base della violazione dei criteri sostanziali per far spazio ad una tecnica decisionale maggiormente orientata a criteri di tipo competenzaale⁷.

⁷ A. LO CALZO, *Il diritto ad un luogo di culto nel rapporto fra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2020, 52, www.gruppodipisa.it. La Consulta, forse condizionata dal peculiare momento storico contrassegnato da frequenti episodi di violenza terroristica di matrice religiosa (nello specifico islamica), come si avrà modo di leggere nel prosieguo, ha contestato le stringenti misure limitative del diritto di libertà religiosa contenute nella legge lombarda soltanto sotto il profilo della loro mancata riconducibilità alla competenza propria dell'ente Regione e non anche in riferimento al risultato derivato dal bilanciamento effettuato con le diverse libertà collegate alla sfera religiosa.

Con le sentenze n. 63/2016⁸ e n. 67/2017⁹, aventi ad oggetto le normative regionali, rispettivamente, della Regione Lombardia e Veneto in materia di attrezzature religiose, la Corte ha, infatti, esaminato le questioni di legittimità relative all'inserimento nelle suddette discipline di limiti e condizioni alla realizzazione di luoghi di culto delle confessioni religiose prive di intesa rivolti ad una inespressa, ma altrettanto inequivoca, tutela preventiva dell'ordine pubblico e della sicurezza.

A tal proposito, occorre premettere che è accaduto sempre più spesso, in particolare a seguito dei numerosi attentati terroristici di rivendicata matrice islamica che hanno duramente colpito il continente europeo nell'ultimo decennio, che talune regioni italiane, in specie del nord, adottassero provvedimenti legislativi di modifica del preesistente tessuto normativo: tali misure volevano offrire una risposta politica alla diffusa percezione di insicurezza collettiva generata da tali avvenimenti ed un preciso segnale di contenimento alle crescenti esigenze religiose espresse sui rispettivi territori dalle minoranze confessionali, in specie quella musulmana.

⁸ Tra i numerosi commenti alla sentenza si vedano, solo a titolo di esempio, A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *StatoeChiese.it*, 26/2016, www.statoechiese.it; S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *Consulta OnLine*, 1/2017, 54 ss., www.giurcost.org; G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *Forum di Quad. cost.*, 2 luglio 2016, www.forumcostituzionale.it; M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, in *Quad. cost.*, 2/2016, 365 ss.

⁹ Per un commento, fra i molti, si rinvia a E. CATERINA, *La lingua italiana negli edifici di culto tra "palese irragionevolezza", riparto di competenze Stato-Regioni e libertà di lingua*, in *Le Regioni*, 4/2017, 839 ss.

Capofila di questa tendenza repressiva nel governo delle istanze costituzionalmente ascrivibili al diritto di libertà religiosa, individuale e collettiva, è stata la Regione Lombardia che, all'indomani dell'attentato di matrice islamica avvenuto in Francia presso la sede della rivista Charlie Hebdo, approvava la già menzionata legge regionale n. 2/2015, meglio conosciuta come legge "anti moschee"¹⁰, volta ad introdurre nella preesistente normativa in materia di governo del territorio elementi securitari in relazione alla costruzione di nuovi luoghi di culto.

Con la novella legislativa la disciplina regionale in materia di attrezzature religiose si arricchiva nei confronti delle confessioni prive di intesa di una serie di requisiti aggiuntivi particolarmente stringenti per la realizzazione di nuovi edifici di culto, tra i quali la richiesta di una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, un significativo insediamento nell'ambito del comune, statuti da cui derivasse il carattere religioso e il rispetto dei valori e dei principi della Costituzione, l'avvenuta stipulazione di una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato (con espressa previsione di una possibile risoluzione e revoca della stessa) ed ancora l'ottenimento di un parere preventivo e obbligatorio da parte di una consulta regionale, istituita e nominata dalla Giunta, certificativo della presenza dei suddetti elementi.

Nell'ambito della disciplina sul piano per le attrezzature religiose seguivano poi ulteriori previsioni con cui si stabiliva che, nel corso del procedimento per la predisposizione del progetto, venissero acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine e degli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, facendo salva l'autonomia degli organi statali. In aggiunta, oltre alla facoltà per i comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale, la normativa

¹⁰ Utilizza questa espressione, fra i molti, G. TUCCI, *La Corte costituzionale e le leggi regionali anti-moschee* (Nota a C. Cost. 24 marzo 2016, n. 63), in *Giur.it.*, 5/2016, 1070 ss.

regionale poneva a carico della confessione richiedente la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio in grado di monitorare ogni punto di ingresso e collegato con gli uffici della polizia locale o delle forze dell'ordine.

La normativa in oggetto (art. 70, co. 2 *bis*, lett. *a*), 2 *quater* e art. 72, co. 4, e 7 lett. *e*), portata all'attenzione della Corte costituzionale nell'ambito di un giudizio in via diretta promosso dal Governo, veniva riconosciuta illegittima con la sentenza n. 63/2016, sia per violazione dei parametri costituzionali invocati nel ricorso (segnatamente gli artt. 3, 8 e 19 Cost.) sia per lesione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni¹¹.

Agli occhi della Corte, infatti, la Regione Lombardia imponeva con siffatta disciplina agli enti rappresentativi di organizzazioni religiose una serie di ingiustificati, quanto gravosi, obblighi e requisiti, limitativi di fatto di quell'aspetto fondamentale del diritto di libertà religiosa concernente la possibilità di esercitare in pubblico il proprio culto. Nell'affermare, con riguardo all'art. 70, che, seppure nella materia "governo del territorio"¹² la Regione ha una competenza concorrente e può, dunque, legittimamente attivarsi per assicurare un armonico ed equilibrato sviluppo dei centri abitativi, la Corte ha rilevato che la Regione eccede senza dubbio dalle sue competenze nel momento in cui impone requisiti differenziati e più stringenti per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa, entrando in quel caso «in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di uguaglianza»¹³.

¹¹ In particolare le materie *ex art.* 117, co. 2, Cost. di cui alle lettere *c*), competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, ed *h*), invasione della materia esclusiva dell'ordine pubblico e della sicurezza.

¹² Sulla quale, per una diffusa ricognizione, si rinvia a N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino 2012.

¹³ Corte cost., 24 marzo 2016, n. 63, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

Con riferimento invece all'art. 72, co. 4, e 7, lett *e*)¹⁴ la Corte riscontrava la violazione dell'invocato art. 117, co. 2, lett. *h*), Cost., poiché la materia "ordine pubblico e sicurezza" ricade nella competenza esclusiva dello Stato, mentre alle regioni è dato solo di cooperare mediante misure comprese nelle proprie attribuzioni. Più nel dettaglio, la Corte ha riconosciuto che, «prescrivendo l'acquisizione di pareri inerenti a questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza, le disposizioni censurate entr(ano) nella materia "ordine pubblico e sicurezza", rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche con riguardo alle possibili forme di coordinamento con le regioni (artt. 117, secondo comma, lettera h, e 118, terzo comma, Cost.)»¹⁵.

La pronuncia di incostituzionalità colpiva in un secondo momento con la sentenza n. 67/2017 anche la l.r. n. 12/2016 della Regione Veneto che, sulla falsariga del modello lombardo, aveva introdotto modifiche alla legge regionale sul governo del territorio (l.r. n. 11/2004) inserendo una previsione che la stessa Corte non si attendeva a definire «eccentrica»¹⁶, rappresentata dall'inserimento dell'art. 31-*ter*, nel cui terzo comma veniva disposto in relazione alla convenzione tra il soggetto interessato all'edificazione della nuova struttura religiosa ed il comune che «nella convenzione 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».

Nel rammentare come la legislazione regionale in materia di edilizia di culto debba necessariamente rispondere a finalità urbanistiche ed all'esigenza

¹⁴ Le censure pur formulate nei riguardi del comma 5 dell'art. 70, che come si avrà modo di vedere è stato in seguito oggetto della successiva censura di illegittimità del 2019, erano state rigettate in quell'occasione per aver il Governo invocato un parametro errato.

¹⁵ Corte cost., n. 63/2016, cit., punto 8 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Corte cost., 7 aprile 2017, n. 67, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

di garantire «uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi»¹⁷, la Corte costituzionale ha censurato con questa pronuncia l'incongruità della disposizione che impegnava all'utilizzo della lingua italiana, ritenendola incoerente con la *ratio* e gli scopi, per l'appunto urbanistici, che devono caratterizzare la convenzione.

3. Le restrizioni alla libertà religiosa oltre lo strumento della legge regionale: il modello di dgr relative a misure idonee al rafforzamento del sistema di controllo, identificazione e sicurezza promosso dalla Regione Lombardia

La tendenza da parte di alcune regioni italiane a voler incidere sulla materia della sicurezza pubblica, di potestà normativa esclusivamente statale¹⁸, utilizzando in modo strumentale competenze costituzionalmente a loro ascrivibili in qualità di veri e propri *escamotage* per dare origine a limitazioni del diritto di libertà religiosa, ha trasceso, talvolta, il ricorso al non sempre efficace¹⁹ strumento legislativo per tradursi, talora, nell'adozione di provvedimenti amministrativi di natura meramente regolatoria.

¹⁷ Corte cost., n. 67/2017, cit., punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ Definisce la sicurezza come uno «stato psicologico collettivo da cui promana un interesse diffuso la cui tutela è di competenza esclusiva dello Stato» A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 2, www.rivistaaic.it.

¹⁹ Si fa riferimento in particolare alla l.r. n. 23/2016, della Regione Liguria di novella della l.r. 4/1984 («Disciplina urbanistica dei servizi religiosi»), la quale, pur riprendendo i contestati elementi della legge regionale lombarda ha mantenuto intatta la sua piena vigenza in quanto non tempestivamente impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale. Sul punto cfr. F. OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali*

È il caso della delibera della Regione Lombardia X/4553, approvata dalla Giunta regionale all'indomani dei tristemente celebri attentati di Parigi avvenuti nel mese di novembre 2015, avente ad oggetto il «Rafforzamento delle misure di accesso e permanenza nelle sedi della Giunta regionale e degli enti e società facenti parte del sistema regionale»²⁰.

Tale delibera, adottata in attuazione del regolamento regionale n. 6 del 2002²¹, nasceva in un contesto di elevato senso di insicurezza percepito a livello territoriale che, così come raccolto da un'interrogazione consiliare²², si condensava nell'esigenza di elevare gli standard di sicurezza interni, onde fornire maggiori garanzie ai dipendenti, operatori ed utenti esterni delle strutture pubbliche regionali, ritenute possibili obiettivi di ulteriori attentati. A tal fine, dunque, la Regione Lombardia, reputando necessario impedire la possibilità di accesso e permanenza all'interno degli edifici del sistema regionale lombardo (SiReg) di quanti a vario titolo intendessero occultare i propri connotati fisici e dunque la propria identità, riteneva di approvare un

nuovamente al cospetto della Corte costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017, in Statochiese.it, 27/2017, 10 e 11, www.statochiese.it.

²⁰ Si legge infatti nel testo della delibera che i «gravi episodi di terrorismo verificatisi lo scorso 13 novembre a Parigi, che hanno acuitizzato lo stato di tensione con il quale i Paesi Occidentali già convivono da numerosi anni, hanno inevitabilmente indotto gli stessi Paesi a rafforzare ulteriormente le misure di sicurezza, per quanto riguarda, in particolare, i presidi strategici, al fine di garantire il più possibile l'incolumità dei cittadini». Per una ricognizione dei provvedimenti anti-velo adottati, anche a livello locale, in seguito agli attentati di Parigi del novembre 2015 si rimanda a G. CAVAGGION, *Gli enti locali e le limitazioni del diritto alla libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, in *Statochiese.it*, 28/2016, 26 ss., www.statochiese.it.

²¹ L.r. Regione Lombardia recante «Modalità di accesso e di permanenza nelle sedi istituzionali della Giunta regionale».

²² ITR n. 1244 del 27 novembre 2015.

provvedimento amministrativo teso a vietare «l'uso di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona». Le modalità di attuazione di tale misura, sostanzialmente replicante previsioni già vigenti a livello di legislazione ordinaria ed in specie dell'art. 85 del r.d. 773/1931 e dell'art. 5 della l. n. 152/1975 (meglio nota come “legge Reale”), non venivano specificate, limitandosi la delibera a demandare alle competenti strutture regionali l'adozione dei necessari atti dirigenziali attuativi.

A dispetto dell'iniziale tenore normativo della delibera, nella quale il divieto non si rivolge direttamente all'utilizzo di specifici capi di abbigliamento religioso appartenenti alla cultura islamica²³, l'interazione del provvedimento amministrativo con l'esercizio del fondamentale diritto di professione religiosa, componente indefettibile del più ampio diritto di libertà costituzionalmente tutelato all'art. 19, si rende manifesta laddove si legge che «le tradizioni o i costumi religiosi (...) non possono rappresentare giustificati motivi

²³ Diversamente da quanto, invece, previsto dal Regolamento regionale della Regione Veneto n. 2/2017 («Regolamento sulle modalità di accesso e di permanenza nelle sedi istituzionali della Regione del Veneto, degli enti del servizio sanitario regionale, degli enti strumentali e degli organismi sottoposti a controllo e vigilanza della Regione»), al cui art. 2, subito dopo aver affermato il divieto di ingresso nelle sedi istituzionali della Regione del Veneto, degli enti del servizio sanitario regionale, degli enti strumentali e degli organismi sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, coloro che indossano caschi protettivi o qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona include espressamente «abiti o indumenti di qualsiasi origine etnica o culturale, quali ad esempio il *burqa* e il *niqab*». Si rifà maggiormente al modello della dgr di Regione Lombardia la dgr della Regione Liguria n. 224/2017 per mezzo della quale si è disposta «l'adozione di misure idonee al rafforzamento del sistema di controllo, di identificazione e della sicurezza da parte dei Dipartimenti/Direzioni regionali ed Enti del Settore regionale allargato e l'applicazione del divieto di cui all' art. 5, c. 1, L.152/1975».

di eccezione ai sensi dell'art. 5 della legge 152/1975 rispetto alle esigenze di sicurezza all'interno delle strutture regionali».

Tale puntuale precisazione, specie se raffrontata con la precedente giurisprudenza amministrativa in materia di copertura del volto per motivi religiosi²⁴, rivela con evidenza l'obbiettivo prioritario del provvedimento, diretto *in primis* ad impedire l'accesso alle strutture regionali alle donne musulmane dedite abitualmente all'uso in pubblico e nei luoghi pubblici del *burqa* e del *niqab*²⁵.

²⁴ Si fa naturalmente riferimento alla sentenza 19 giugno 2008, n. 3076 con la quale il Consiglio di Stato, in occasione di un giudizio a proposito di un'ordinanza sindacale caratterizzata da eccesso di potere, ha avuto l'occasione di vagliare la compatibilità dell'utilizzo del *burqa* e del *niqab* con il divieto di usare in pubblico o in luogo pubblico mezzi potenzialmente idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento *ex art. 5* della l. n. 152/1975 (legge Reale). In tale frangente la suprema giurisdizione amministrativa ha riconosciuto nell'utilizzo di indumenti religiosi dissimulanti il volto un giustificato motivo, non potendo considerare il *burqa* come mezzo tendenzialmente utilizzato per impedire il riconoscimento della persona, ma solo come espressione di una peculiare tradizione riconducibile a precise culture e tradizioni. In questo senso, dunque, la delibera della Regione Lombardia parrebbe porsi in contrasto con il portato della sentenza amministrativa, anche se, nell'opinione di una certa dottrina la dgr potrebbe in verità restare nel perimetro tracciato dalla decisione del 2008, all'interno della quale l'interpretazione resa dal Consiglio di Stato non escluderebbe che «in determinati luoghi o da parte di specifici ordinamenti possano essere previste, anche in via amministrativa, regole comportamentali diverse incompatibili con il suddetto utilizzo, purchè, ovviamente, trovino una ragionevole e legittima giustificazione sulla base di specifiche e settoriali esigenze»: sul punto cfr. N. FIORITA, D. LOPRIENO, *Islam e costituzionalismo*, in A. MANTINEO, S. MONTESANO (a cura di), *L'islam. Dal pregiudizio ai diritti*, Cosenza 2016, 52.

²⁵ Entrambi coprono la figura della donna per intero: mentre però il *niqab* lascia scoperti gli occhi attraverso un'apertura del velo, il *burqa*, indumento tipico degli Stati del Pakistan

A dissipare qualsiasi dubbio in merito occorreva, inoltre, nei mesi successivi alla delibera l'adozione da parte di alcune strutture regionali di cartelli inequivoci, riportanti la scritta «per ragioni di sicurezza è vietato l'ingresso con volto coperto», accompagnati dalle immagini esemplificative di tre persone, ciascuna con un indumento vietato: un casco, un passamontagna ed un *burqa*.

Pare a questo punto interessante, anche alla luce della giurisprudenza di merito che si è formata a tal proposito, riflettere sull'efficacia dello strumento della delibera di Giunta, potenzialmente a disposizione di ogni amministrazione regionale italiana, come mezzo limitativo di una libertà individuale tutelata a livello costituzionale quale quella di professione religiosa.

Come prevedibile, infatti, il provvedimento amministrativo della Regione Lombardia non tardava a provocare le prime rimostranze e a sollevare dubbi in ordine al suo carattere discriminatorio, impedendo, di fatto, alle donne di fede islamica coperte da *burqa* o da *niqab* di recarsi presso le strutture non solo della Giunta ma anche degli enti e delle società del SiReg (tra cui, ad esempio, enti sanitari come i policlinici).

Il Tribunale di Milano, adito da quattro associazioni attive sul territorio lombardo²⁶ si pronunciava con ordinanza del 20 aprile 2017 disattendendo le tre argomentazioni principali proposte dai ricorrenti, vertenti sulla incompetenza delle regioni in materia di pubblica sicurezza, sull'incompatibilità della disciplina adottata rispetto ad una normativa dello Stato già vigente ed

e dell'Afghanistan, li lascia solo intravedere attraverso una feritoia, cucita come una grata, alla loro altezza.

²⁶ A farsi promotrici dell'obiettivo di far riconoscere la natura discriminatoria della dgr X/4553 erano state nello specifico le associazioni: ASGI-associazione studi giuridici immigrazione, APN-Avvocati Per Niente Onlus, Fondazione Guido Piccini per i Diritti dell'uomo Onlus, NAGA-Associazione Volontaria di Assistenza Socio-sanitaria e per i diritti dei cittadini stranieri, rom e sinti.

infine sulla violazione dei diritti fondamentali dei cittadini di accedere a servizi pubblici e a prestazioni sociali che ineriscono alla tutela della salute e della vita.

Nella prospettiva dei giudici milanesi, il pur riconosciuto svantaggio per le donne con *burqa* e *niqab* è stato ritenuto «oggettivamente giustificato da una finalità legittima, costituita dalla necessità di garantire l'identificazione ed il controllo al fine di pubblica sicurezza». Più nel dettaglio, la legittimità del divieto imposto dalla Regione Lombardia trarrebbe la propria sostanza dall'aver adottato un provvedimento interdittivo a carattere generale e dunque rivolto indistintamente a chiunque occulti o renda difficoltoso il proprio riconoscimento accedendo in determinati luoghi pubblici nei quali la presenza di un elevato numero di persone imponga di poter agevolmente identificare i fruitori del servizio.

Secondo quindi quanto stabilito dal giudice di prime cure l'eventuale limitazione della libertà religiosa delle donne di confessione islamica derivante dalla delibera regionale non poteva assumere né una connotazione discriminatoria, dal momento che le individuate tipologie di velo occultanti il volto impediscono oggettivamente un'agile identificazione e costituiscono una forma di travisamento della persona, né risultare carente di adeguata proporzionalità, dal momento che il divieto è imposto esclusivamente per il tempo necessario all'accesso ed alla permanenza nelle strutture regionali.

In sede di appello le motivazioni del provvedimento di primo grado venivano integralmente confermate dalla sentenza n. 4330 del 28 ottobre 2019 con cui la Corte di Appello di Milano confermava il carattere non discriminatorio del provvedimento regionale in ragione della sua portata generale e per aver «correttamente messo in relazione la impossibilità di identificare una persona, in quanto con volto coperto, in determinati luoghi pubblici con problemi di ordine pubblico e sicurezza».

Commentando tale esito, vale la pena soffermarsi su un nuovo elemento enucleato dai giudici dell'appello nella direzione di un'ulteriore *ratio* alla base

del divieto contenuto nella delibera regionale: nella sentenza in esame, infatti, dopo aver chiarito l'ambigua confusione tra identificazione e riconoscimento che sembrava avere caratterizzato il giudizio di primo grado, emerge con tutta evidenza la necessità di garantire un'adeguata sicurezza pubblica nelle strutture sanitarie regionali ove non siano apprestate forme di identificazione quali quelle presenti negli aeroporti e, visto il carattere istituzionale, negli uffici regionali della Giunta e del Consiglio regionale.

Per comprendere l'attenzione riservata in sede di appello a tale elemento occorre premettere come, nell'impugnare l'ordinanza del Tribunale di Milano, gli appellanti avessero re-indirizzato le proprie doglianze spostandole dall'applicazione della delibera negli uffici della Regione al carattere discriminatorio dei soli cartelli che vietano l'accesso negli ospedali e in altri enti del Sistema Sanitario Regionale a persone con il volto non riconoscibile «independentemente dalla disponibilità di dette persone a consentire la propria identificazione mediante rimozione temporanea della velazione». Come rilevato dalla stessa sentenza d'appello tale precisazione ha segnato infatti un passo importante, dal momento che gli appellanti si sarebbero resi «disponibili a richiedere solo una modificazione della comunicazione contenuta nei cartelli, tale da consentire una identificazione temporanea e limitata, in definitiva come avviene negli aeroporti, ove le donne velate mostrano il volto solo al momento della identificazione per poi tornare a coprirsi».

Adducendo la mancanza di un obbligo regolamentato di identificazione «con la conseguenza che l'onere posto al portatore della “identità religiosa” non è circoscritto all'obbligo di identificazione», le associazioni appellanti affermavano che nel caso di specie si fosse in presenza di un divieto a carattere assoluto per le donne con *burqa* e *nigab* di fruire un servizio fondamentale conservando al contempo la propria identità confessionale.

Pur riscontrando la ragionevolezza della preoccupazione adottata dagli appellanti e riconoscendo margini di risolvibilità alla problematica della (mancata) predisposizione di organizzazioni particolari per procedere

all'identificazione nelle strutture sanitarie delle persone con volto coperto, la Corte d'appello, in ragione della grande frequentazione di utenti e della conseguente difficoltà di prevedere forme di identificazione assimilabili a quelle in uso negli aeroporti e negli stessi uffici regionali, ha ritenuto sproporzionata la richiesta sia di rimozione dei cartelli che di correzione della loro dicitura, ritenendo invece proporzionato e ragionevole lo svantaggio imposto da tali mezzi alle donne che indossano per motivi religiosi il velo integrale «in quanto limitato nel tempo e circoscritto nel luogo SSR e giustificato da ragioni di pubblica sicurezza».

Nei recenti arresti giurisprudenziali dei giudici di merito si è dunque ritenuto sufficiente a fondare la compressione (temporanea) del diritto di professione religiosa (ma anche, a ben vedere, della libertà personale e di circolazione) la minaccia meramente percepita alla pubblica sicurezza rappresentata dall'utilizzo di veli islamici integrali in luoghi pubblici regionali.

Decorsi dieci anni dalla prima sentenza in materia di porto in pubblico del *burqa* che aveva impresso un'apertura dell'ordinamento italiano in ragione della tutela del diritto di libertà religiosa ad una manifestazione confessionale certamente singolare e decisamente distante rispetto all'insieme delle tradizioni culturali del nostro Paese, la giurisprudenza italiana sembra dunque evolversi nella direzione di un maggiore rigore in occasione di episodi legati al porto del velo integrale, lasciando presagire un mutamento nella tradizionale interpretazione dell'interesse alla sicurezza e dell'ordine pubblico quali limiti alla libertà religiosa individuale, non più da intendersi come diretti al riconoscimento della persona interessata solo mediante un'identificazione temporanea, bensì al riconoscimento della persona attraverso un controllo perdurante e continuativo²⁷.

²⁷ La confusione tra necessità di essere sottoposti ad identificazione per motivi di sicurezza ed immediata riconoscibilità della persona, era già stata messa bene in luce da N. MARCHEI, *L'obbligo di «riconoscibilità» nella delibera della Regione Lombardia sull'accesso ai luoghi*

4. *Quali tutele del diritto di libertà religiosa in una società multiculturale a livello regionale? Alcune riflessioni conclusive*

È innegabile che a causa dei reiterati episodi terroristici, che a partire dall'11 settembre 2001 hanno inaugurato una nuova stagione dei conflitti geopolitici mondiali, negli ultimi vent'anni la percezione della pubblica sicurezza all'interno del continente europeo sia profondamente cambiata, così come è comprensibile che gli ordinamenti democratici abbiano adottato, a livello statale e sub-statale, misure emergenziali per fronteggiare questa nuova tipologia di minaccia alla sicurezza dei propri cittadini.

Sebbene la Costituzione italiana assegni la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza esclusivamente alla competenza del legislatore statale, sullo sfondo di un tale contesto internazionale è accaduto che anche le regioni italiane adottassero provvedimenti di natura legislativa o amministrativa rivolti ad ottenere determinati effetti, talvolta dichiaratamente, talaltra surrettiziamente, di tipo securitario.

Tali misure, però, hanno spesso avuto l'effetto di tradursi in un'irragionevole compressione dei diritti fondamentali di libertà religiosa e di

pubblici e le (asserite) esigenze di sicurezza pubblica, in Quad. dir. pol. eccl., 3/2017, 834 ss. la quale correttamente rileva come solo nei confronti della prima esigenza sia reperibile una disciplina normativa, non prevedendo invece l'ordinamento «alcun obbligo generalizzato di riconoscibilità delle persone sganciato da un bilanciamento degli interessi in gioco» e come, in effetti a seguito della delibera lombarda «alle donne musulmane non è chiesto di sottoporsi ad identificazione (come per l'ingresso agli aeroporti o ai consolati) ma di essere riconoscibili per tutto il tempo di permanenza nel luogo, quindi, di fatto, o di rinunciare al proprio abbigliamento religiosamente orientato o, alternativamente, di rinunciare ad entrare nei luoghi pubblici».

uguaglianza di tutte le confessioni religiose davanti alla legge solo nei confronti di alcune precise minoranze confessionali presenti sui rispettivi territori, generalmente coincidenti con quella islamica.

È difficilmente contestabile, infatti, che i provvedimenti legislativi di modifica delle previgenti discipline in materia di edilizia di culto, o le delibere amministrative di restrizione della professione religiosa delle donne che indossano *burqa* e *niqab* siano riconducibili alle convinzioni che i luoghi di preghiera islamici rappresentino spesso un ricettacolo di fanatismo terroristico-eversivo²⁸ e che le donne che fanno propria la forma di velatura integrale, tipica degli Stati islamici in cui vige un'interpretazione fondamentalista dell'islam, rappresentino vettori di una cultura contrastante e potenzialmente pericolosa rispetto a quella della civiltà occidentale.

Al fine di correggere gli squilibri costituzionali venutisi a determinare in certi contesti regionali il Giudice delle leggi è spesso stato chiamato ad intervenire per ripristinare le logiche a presidio di un corretto esercizio della competenza in materia di urbanistica e governo del territorio da parte delle regioni, dichiarando l'illegittimità di quelle disposizioni adottate in via strumentale per scopi di compressione ingiustificata del diritto di libertà religiosa delle confessioni prive di intesa con lo Stato²⁹.

²⁸ Si tenga conto, inoltre, che la questione della mancanza di un numero adeguato di edifici idonei al culto della confessione islamica sconta anche le complicazioni derivanti dall'assenza di un'intesa tra la comunità islamica e la Repubblica italiana, i cui tentativi in passato sono naufragati a causa dell'estrema eterogeneità e frammentazione delle comunità musulmane presenti in Italia.

²⁹ Il legame che unisce il limite della pubblica sicurezza alle istanze religiosamente connotate dei fedeli islamici presenti sul territorio italiano non pare però, a ben vedere, essere stato reciso dalle pronunce rese dai Giudici della legittimità costituzionale che, talvolta, non hanno infatti mancato di rimarcarlo espressamente. In tal senso, si può infatti menzionare il passaggio della sentenza n. 63/2016 con il quale la Corte costituzionale, nel rilevare la

Le numerose vicende giudiziarie che hanno avuto come protagonista la difesa delle prerogative costituzionali afferenti alla libertà religiosa e segnatamente quelle connesse alla rivendicazione degli spazi dedicati all'esercizio del culto rappresentano un indizio significativo dello stato di salute del diritto di libertà religiosa sul territorio nazionale e del grado di laicità che (dovrebbe) contraddistinguere l'azione di governo locale³⁰, inserendosi nel più ampio discorso del rispetto del principio del pluralismo da parte delle articolazioni territoriali della Repubblica.

Sotto questo punto di vista le leggi delle Regioni Lombardia, Veneto e Liguria di modifica dei principi in materia di edificazione dei luoghi di culto non possono che rappresentare un allarmante³¹ segnale di indirizzo nel governo locale del fenomeno religioso in un contesto multietnico quale è ormai

fondatezza della questione sotto il profilo dell'esorbitanza dalle competenze regionali, considera 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». Da ciò parrebbe emergere, dunque, la logica implicazione per cui laddove determinati interventi restrittivi della libertà religiosa, attraverso i limiti sopra menzionati, fossero adottati dallo Stato, simili provvedimenti dovrebbero presumibilmente ritenersi legittimi alla luce del delicato contesto transazionale, colpito da episodi di terrorismo.

³⁰ G. D'ANGELO, *Libertà religiosa e riparto "per materie" delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri)definire e monitorare (note problematiche a partire dalla Corte cost. sent. n. 67 del 2017 in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto)*, in *Dir. rel.*, 2/2017, 255.

³¹ Così viene giudicato anche da F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Dir. eccl.*, 3-4/2014, 652.

quello che caratterizza la società italiana in qualunque delle sue dislocazioni territoriali.

Le risposte date dalle amministrazioni regionali alle istanze costituzionalmente legittime di vedersi riconosciuto un luogo di culto appaiono a maggior ragione inadatte se riferite espressamente alla comunità musulmana, poiché da rapportarsi al fatto che le problematiche nel rilascio delle concessioni edilizie per la costruzione di moschee o altri luoghi appropriati per la celebrazione dei riti costringono attualmente un numero sempre più elevato di fedeli ad esercitare il proprio culto in garage o magazzini abbandonati, piuttosto che nei luoghi ad esso naturalmente deputato³².

Sebbene lo stato dell'arte contempra una eterogeneità del panorama normativo in materia di edilizia di culto tale da poter attualmente già essere definito come a geometria variabile³³ per la presenza quasi esclusiva di leggi unicamente regionali in assenza di una legge cornice di livello statale³⁴, pare che le riflessioni sulla garanzia all'interno dei vari territori regionali del rispetto del diritto di libertà religiosa e dell'eguale libertà delle confessioni religiose davanti alla legge debbano necessariamente misurarsi anche con la prospettiva della possibile attuazione del progetto di autonomia differenziata che, non a caso, vede coinvolte negli ultimi due anni come capofila due delle

³² A dispetto infatti dei 764 luoghi di preghiera individuati dal “Comitato per l'islam italiano” (Comitato per l'islam italiano, Luoghi di culto islamici, Parere consultivo del 27 gennaio 2011), le uniche moschee stabilite in conformità alla legge italiana e alla Sharia (comprendenti di minareto e cupola) sono solo sei e si trovano a Roma, Palermo, Catania, Ravenna, Segrate e Colle Val d'Elsa.

³³ F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione*, cit., 658.

³⁴ L'assenza di una legge cornice statale che fondi il dovere in capo alle regioni di assicurare il diritto alla disponibilità fisica di luoghi per l'esercizio del culto è messa in rilievo da S. BERLINGÒ, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Statoechiase.it*, 1/2015,10, www.statoechiase.it.

Regioni che sono state maggiormente riportate dalla Consulta ai propri doveri costituzionali.

Come noto, il processo del cosiddetto regionalismo differenziato³⁵ che ha visto tra i suoi principali protagonisti le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, si origina dalla possibilità contemplata nell'art. 116, co. 3, Cost. di riconoscere alle regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di competenza legislativa concorrente ed in tre precise di competenza esclusiva.

³⁵ Per una panoramica sulla corrente stagione del regionalismo differenziato si vedano, solo a mero titolo di esempio e senza alcuna pretesa di esaustività data l'ampia produzione dottrinale degli ultimi anni: R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 649 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 696 ss.; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 7/2018, www.federalismi.it; V. ONIDA, *Autonomie e regionalismo nell'Italia di oggi*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2019, <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/>; L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista Aic*, 4/2018, www.rivistaaic.it; E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2018, <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/>; I. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Questa Rivista*, 1/2019, www.dirittiregionali.it; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *questa Rivista*, 2/2019, www.dirittiregionali.it; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *questa Rivista*, 3/2019, www.dirittiregionali.it; V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, 13/2019, www.federalismi.it.

La possibilità dunque per le regioni ordinarie di richiedere, come per l'ap-punto è avvenuto³⁶, una maggiore autonomia legislativa ed amministrativa su materie come governo del territorio e dunque, urbanistica ed edilizia di culto³⁷, espone fatalmente le garanzie di cui agli articoli 8 e 19 Cost. ad un incremento del rischio di una gestione non in linea con il rispetto del pluralismo religioso che connota il nostro ordinamento.

Trasformando la materia governo del territorio (ma non solo, presentando in realtà risvolti ecclesiasticistici anche molte altre materie di potestà concorrente come, ad esempio, salute ed istruzione) in una competenza sostanzialmente esclusiva delle regioni ad autonomia differenziata, queste ultime sarebbero ancora più svincolate al rispetto dei (pochi) principi fondamentali stabiliti in materia³⁸, con il rischio concreto di un aumento di

³⁶ In merito si vedano le bozze concordate del 25 febbraio 2019 concernente l'intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e i Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, al cui interno sono precisate le materie sulle quali le singole regioni hanno richiesto il riconoscimento di maggiore autonomia.

³⁷ Non pare rilevare allo scopo del presente ragionamento l'incerta collocazione, non pacifica in dottrina, delle materie urbanistica ed edilizia di culto, nelle materie di potestà legislativa concorrente o residuale delle regioni dal momento che, secondo autorevole dottrina, anche nei confronti di queste ultime il processo di autonomia differenziata potrebbe avere sensibili risvolti, conducendo ad una protezione rafforzata alla pari di quelle concorrenti. Sul punto cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 678, così come anche ricordato da F. BALSAMO, *Regionalismo differenziato e libertà religiosa*, in *Federalismi.it*, 18/2019, www.federalismi.it.

³⁸ Al momento il contributo fornito sul tema dal legislatore statale pare ridursi ad una sorta di "norma in bianco", cfr. F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione*, cit., 675. La normativa sulle attrezzature religiose nasce, infatti, da una lettura congiunta della l. n. 847/1967, dalla quale prende forma la nozione di "attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi" e da un decreto ministeriale, n. 1444/1968 con cui il Ministro dei

contegni istituzionali discriminatori nei confronti dei fedeli e degli enti delle confessioni prive di intesa³⁹, evidentemente non compatibili né desiderabili in una società multiculturale, quale ormai quella italiana.

lavori pubblici fissò una dotazione minima inderogabile di aree per abitante da destinare a tali spazi, specificando che tra le attrezzature di interesse comune rientrano anche quelle religiose. Per un approfondimento dei principi fondamentali nella materia “governo del territorio” in particolare in relazione al disposto dell’art. 19 Cost. si rinvia a A. AMBROSI, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1/ 2018, 35 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra confessioni religiosi: il rebus delle competenze*, in *Le Regioni*, 3/2016, 599 ss. A giudizio di quest’ultimo in particolare, i principi fondamentali della materia concorrente “governo del territorio”, in relazione alla pianificazione delle attrezzature religiose, andrebbero ricercati nelle discipline bilaterali del Concordato e delle intese fra lo Stato e, rispettivamente, la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, con il risultato paradossale di dover ricavare principi fondamentali generali da discipline formalmente speciali e derogatorie del diritto comune: a tal proposito, l’unico principio pare essere quello per cui «l’autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità confessionale per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto» ex art. 5, co. 3, del Concordato con la Chiesa cattolica del 18 febbraio 1984, replicato in seguito in molte altre intese.

³⁹ Sul punto Cfr. F. BALSAMO, *op. cit.*, 12 e A. LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentralizzate*, in *Statoechiése.it*, 2010, 29, www.statoechiése.it.