



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

Gaetano Marcaccio

La libertà di culto nell'Italia plurireligiosa: una Corte costituzionale più coraggiosa torna a censurare la legge "anti-moschee" della Regione Lombardia. (Note a margine della sentenza Corte Cost. n. 254 del 5 dicembre 2019).

SOMMARIO: 1. Libertà di culto e multiculturalità. – 2. Uno sguardo d'insieme alla giurisprudenza costituzionale in tema di edilizia di culto. – 3. La legge "anti-moschee" della Regione Lombardia ed il duplice vaglio della Corte costituzionale. – 4. Sentenza n. 254 del 2019: una Consulta più coraggiosa esalta la centralità della libertà di culto.

1. Libertà di culto e multiculturalità.

A distanza di poco più di tre anni la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sulla normativa della Regione Lombardia che disciplina la «realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi»¹. Chiamata come nel 2016 ad esaminare la normativa urbanistica lombarda quanto al riparto di competenze legislative Stato-Regioni ed alla tutela della libertà di culto, la Consulta rileva ulteriori profili di illegittimità costituzionale a carico della richiamata disciplina regionale, segnando un ulteriore passo avanti nella tutela ed esaltazione delle libertà connesse alla religione.

Il nuovo arresto giurisprudenziale si pone in continuità con l'operato del Giudice delle leggi che, in più di sessant'anni di attività, si è mostrato particolarmente attento nei confronti della libertà religiosa in tutte le sue componenti², ivi compresa la libertà di culto³. Tale ultima libertà trova espresso fondamento nell'art. 19 della Costituzione, il quale per costante giurisprudenza costituzionale ed europea racchiude al suo interno «tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori»⁴. Ragion per cui ad essa si riconnettono l'edificio di culto e la normativa sull'edilizia di culto, che però vivono nel nostro

¹ La sentenza costituzionale oggetto del presente commento è la n. 254 del 5 dicembre 2019, la quale segue la precedente pronuncia n. 63 del 24 marzo 2016, anch'essa resa dalla Corte costituzionale.

² *Ex multis*, cfr. R. BOTTA (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, ESI, Napoli, 2006; G. TESAURO, *Corte costituzionale e libertà religiosa*, in R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani, globalizzazione*. Senato della Repubblica – 5 maggio 2016, Roma TrE-Press, Roma, 2017.

³ In argom., *ex multis*, cfr. A.C. JEMOLO, *Culti (libertà dei)*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962; P.A. D'AVACK, *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda*, in *Enc. dir.*, XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 592 ss.; C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea, legislazione italiana*, V ed., Giappichelli, Torino, 2019, pp. 148 ss..

⁴ Corte cost. 24 novembre 1958, n. 59; analog. Corte cost. 24 marzo 2016 n. 63; Corte cost. 5 dicembre 2019, n. 254. Il principio è ripreso anche dalla Corte di Strasburgo nei casi *Mannousakis vs. Grecia* del 1996 e *Associazione di solidarietà ai Testimoni di Geova vs. Turchia* del 2016. In dottr., *ex multis*, cfr. P. CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in V. TOZZI – G. MACRÌ – M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 210 ss.; A. BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, n. 1, 2010, pp. 3 ss.; Id., *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 87 ss..



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

ordinamento una situazione alquanto singolare.

In un Paese come il nostro, in cui ci si imbatte in una chiesa ad ogni angolo di strada, il tema dell'edilizia di culto è stato a lungo dimenticato e relegato al più alla normativa urbanistica⁵. A tutt'oggi non esiste una legge generale sull'edilizia di culto, né tantomeno una norma che definisca giuridicamente l'edificio di culto o, seguendo una nozione sempre più accreditata in dottrina, il luogo di culto⁶. La scelta del legislatore sembra essere quella di lasciare la materia alla sola tutela generale della Costituzione, nell'ambito della quale la Consulta svolge un'importante azione suppletiva a partire già dal 1958, anno in cui dichiara l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni del Regio Decreto 289/1930 che segnano una significativa disparità di trattamento nell'apertura di templi ed oratori tra culto cattolico ed altre confessioni religiose⁷.

La definizione della libertà di culto, e più precisamente del diritto di fedeli e confessioni religiose ad avere dei luoghi di culto, al netto della riferita pronuncia si è avuta in tempi diversi e più recenti rispetto agli altri contenuti della libertà di religione. Infatti, se questi ultimi affrontano e risolvono la maggior parte dei loro problemi nel periodo che va dall'entrata in vigore della Costituzione alla riforma del Concordato ed inizio della c.d. stagione delle Intese⁸, questo particolare aspetto della libertà di culto vive i suoi maggiori momenti di "crisi costituzionale" dalla metà degli anni Ottanta in poi.

La distonia non è priva di motivazioni, ma è diretta conseguenza di un insieme di avvenimenti che, proprio a partire da quegli anni, inaugurano in Italia quel processo che porta alla formazione di un tessuto sociale sempre più variegato, policulturale e plurireligioso. Il riferimento neanche troppo implicito è agli effetti scaturenti dalla globalizzazione e dalle migrazioni di massa, fenomeni che incentivano la diversità culturale e religiosa, portando in un territorio tendenzialmente omogeneo, come quello italiano, persone

⁵ Ex multis, cfr. P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 20, 2019, pp. 7 ss..

⁶ L'avvento di nuove confessioni religiose mette in crisi la classica nozione di edificio di culto, inteso quale immobile complessivamente destinato alla celebrazione dei riti. «Alcune confessioni religiose, un po' per la dimensione quantitativa dei propri fedeli, un po' per la pratica culturale loro propria, non chiedono e non vogliono avere un edificio, un immobile, tutto più o meno destinato al culto. Soprattutto le confessioni orientali, tendono ad avere dei locali nei quali svolgono una serie di attività, culturali e culturali, di incontro, di programmazione di iniziative, e nei quali solo saltuariamente, o molto parzialmente, svolgono delle cerimonie religiose, dei veri e propri atti di culto. Per queste confessioni è più adatta la locuzione luoghi di culto anziché di edifici di culto», C. CARDIA, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, n. 1, 2008, p. 153. Analog., cfr. P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, cit., pp. 2-3.

⁷ Cfr. Corte cost., sent. 24 novembre 1958, n. 59, la quale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del R.D. 289/1930 che subordina l'apertura di un tempio o di un oratorio di un culto acattolico all'accoglimento da parte del Ministro degli affari dei culti della domanda presentata da un ministro di culto autorizzato (ex art. 3, l. 1159/1929), «corredata dei documenti atti a provare che il tempio od oratorio è necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli ed è fornito di mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione». La sentenza censura altresì l'art. 2 del Regio Decreto.

⁸ La riforma del Concordato risale all'Accordo di Villa Madama del febbraio 1984. La *stagione delle Intese*, ossia quel periodo storico in cui lo Stato italiano inizia ad intrattenere rapporti bilaterali con le confessioni acattoliche, si colloca nella seconda metà degli anni Ottanta.



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

con *backgrounds* multiformi e spesso molto diversi da quello autoctono⁹.

I nuovi arrivati sollevano naturalmente istanze di tutela dei propri bisogni. Tra queste una buona quota parte riguarda la religione, ed in particolare la possibilità di costruire edifici di culto ove poter esercitare i riti prescritti dalle rispettive fedi¹⁰. Richiesta, quest'ultima, che se da un lato trova un autorevole appiglio giuridico nella dimensione collettiva della libertà di culto¹¹, dall'altro rispecchia un'esigenza che diventa via via più sentita e che cresce in maniera direttamente proporzionale all'aumentare del numero di fedeli di culti estranei alla tradizione italiana, sia per effetto dell'immigrazione, sia in conseguenza delle conversioni di individui nati e cresciuti nella Penisola¹².

La profonda modificazione che sta vivendo la società italiana produce, però, anche un secondo effetto. Oltre a stimolare nuovi appelli di tutela, apre un aspro dibattito politico ed antropologico che contrappone coloro che si battono per difendere l'integrità del patrimonio culturale e religioso autoctono, a quelli che aspirano a creare un tessuto sociale in cui convivono pacificamente e vantaggiosamente soggetti diversi tra loro¹³.

Il tema degli spazi e della tutela giuridica concessi all'edilizia di culto sconta gli effetti di questa disputa. Ciò si vede chiaramente dall'esame della pronuncia costituzionale in commento e di quella che la precede, entrambe volte a censurare alcuni aspetti critici di una normativa espressamente diretta a rendere più difficoltosa l'edificazione di moschee e minareti. Sebbene afferenti alla stessa legge, le due pronunce presentano un rapporto ondivago: di significativa vicinanza per alcuni aspetti, di considerevole distanza per altri. È quindi interessante indagare il loro contenuto, coglierne i profili di discontinuità e valutare i possibili effetti di tali irregolarità nel quadro complessivo della giurisprudenza costituzionale sulle leggi regionali che incidono la materia dell'edilizia di culto.

2. *Uno sguardo d'insieme alla giurisprudenza costituzionale in tema di edilizia di culto.*

Nella necessità di tracciare una breve panoramica degli interventi del Giudice delle leggi sulle norme

⁹ Per comprendere le dimensioni del fenomeno è sufficiente considerare che, secondo il XXVIII° Rapporto Immigrazione 2018-2019, redatto da Caritas e Fondazione Migrantes, e presentato il 27 settembre 2019, i soli cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia sono 5.225.503, pari all'8,7% della popolazione totale.

¹⁰ Cfr. P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, cit., p. 19.

¹¹ La realizzazione degli edifici di culto «ha per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell'art. 19 della Costituzione» (Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195). Anche la giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia il legame tra disponibilità di un luogo di culto e libertà religiosa: *ex multis*, cfr. Corte di Strasburgo, *Association de solidarité avec les Témoins de Jehovah et autres c. Turquie*, 24 maggio 2016.

¹² Per un'interessante analisi sul fenomeno delle conversioni, cfr. S. ALLIEVI, *Conversioni: verso un nuovo modo di credere? Europa, pluralismo, Islam*, Guida ed., Napoli, 2017.

¹³ Nella vastità della letteratura sul tema, si richiamino i lavori di due grandi pensatori: G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Rizzoli, Milano, 2000; Z. BAUMAN, *Strangers at our door*, Polity Press Ltd, Cambridge, 2016 (trad. it. *Stranieri alle porte*, Economica Laterza, Bari-Roma, 2018).



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

regionali in materia di edilizia di culto, si parta dalla considerazione di carattere generalissimo secondo la quale la libertà di culto, intesa nella sua particolare accezione di diritto dei fedeli e delle confessioni ad avere dei luoghi nei quali esercitare collettivamente i loro riti, non è un principio immune da possibili incursioni esterne. Al pari di qualsiasi altra libertà, essa può subire limitazioni di varia natura. Può essere circoscritta dalla previsione di un divieto di edificazione *tout-court*, come accade in quegli Stati arabi che impediscono l'erezione di edifici nei quali si professi un culto diverso dalla religione di Stato. Ma può esser confinata anche dalla fissazione di meri ostacoli amministrativi, che rendono eccessivamente difficoltosa (o, peggio ancora, che eliminano nei fatti) la possibilità di costruire templi per i culti meno graditi. E se delle prime non v'è stata traccia nell'ordinamento italiano, delle seconde invece si è registrata una certa casistica, della quale si è occupata la Corte costituzionale in vari momenti.

Il primo caso risale all'inizio degli anni Novanta e riguarda una legge della Regione Abruzzo che stabilisce un trattamento differenziato tra confessioni con e senza Intesa, concedendo soltanto alle prime determinati benefici giuridici e finanziari per la costruzione e la manutenzione degli edifici di culto. Con una importante sentenza dell'aprile 1993¹⁴, la Corte costituzionale censura tale restrizione ed afferma che «rispetto [...] alla esigenza [...] di assicurare edifici aperti al culto pubblico mediante l'assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni, la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l'esercizio del culto professato come esplicitamente sancito all'art. 19 Cost.». Pertanto, «l'aver stipulato l'Intesa prevista dall'art. 8, 3° comma, Cost. per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini».

Per tal via, il Giudice delle leggi fissa tre importanti principi. Innanzitutto, evidenzia che l'intervento legislativo regionale in materia urbanistica trova «ragione e giustificazione [...] nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi»¹⁵. In secondo luogo, sottolinea che «la disponibilità di aree per la realizzazione di edifici aperti al culto pubblico costituisce aspetto essenziale del diritto di libertà religiosa garantito dall'art. 19 Cost.»¹⁶. Da ultimo, precisa che tale esigenza edificatoria non può subire limitazioni in ragione dell'intervenuta stipulazione o meno di una Intesa ex art. 8, comma 3, Cost. con lo Stato. Principi che la stessa Consulta ribadisce con forza nella sua seconda pronuncia in materia di edilizia di culto.

Il riferimento è alla sentenza n. 346 del 2002, la quale dichiara l'illegittimità costituzionale di una

¹⁴ Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195, con commento di R. ACCIAI, *La sent. 195 del 1993 della Corte costituzionale e la sua incidenza sulla restante legislazione regionale in tema di finanziamenti all'edilizia di culto*, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 1993, pp. 2151 ss..

¹⁵ Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195.

¹⁶ A. ROCCELLA, *Esigenze religiose e piani urbanistici*, in C. MINELLI (a cura di), *L'edilizia di culto. Profili giuridici*. Atti del Convegno di studi (Milano, 22-23 giugno 1994), Vita e Pensiero, Milano, 1995, p. 61.



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

legge della Regione Lombardia che, in maniera del tutto analoga al precedente abruzzese, limita l'assegnazione dei contributi per l'edilizia di culto alle sole confessioni con Intesa. Nel richiamare espressamente il contenuto della sentenza 195/1993, la Corte statuisce che «un intervento generale ed autonomo dei pubblici poteri che trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi, ed ha l'effetto di facilitare le attività di culto, che rappresentano un'estrinsicazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa, non può introdurre come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose che aspirano ad usufruirne, avendone gli altri requisiti, l'esistenza di un'Intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato». Tanto più in considerazione del fatto che la stipulazione di tali accordi «è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate [...], ma anche, per altro verso, al consenso prima del Governo [...] e poi del Parlamento»¹⁷.

Tutti questi principi tracciati dalla Corte torneranno, come vedremo tra breve, nella sentenza che si annota e nella precedente pronuncia sempre sul caso della legge regionale lombarda, anch'essa omessa in questa sede. Prima di passare a tale analisi, va ricordata la sentenza n. 67 del 2017, relativa alla disposizione regionale veneta che nel regolare l'edilizia di culto, e segnatamente la realizzazione di attrezzature religiose, prevede che nella convenzione di urbanizzazione da stipularsi tra il soggetto richiedente ed il Comune possa essere inserito «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». La pronuncia è spesso richiamata accanto alla n. 63 del 2016, poiché la legislazione veneta ha seguito dappresso l'esperienza lombarda e ne condivide l'impostazione restrittiva o quantomeno contenitiva dei culti di minoranza¹⁸. E tuttavia tale pronuncia, anche nelle parti di censura della legge, si differenzia notevolmente dalle altre due analizzate e da quelle lombarde in quanto coinvolge profili che toccano la libertà religiosa e di culto solo in maniera incidentale.

Nel dettaglio, i giudici di Palazzo della Consulta evidenziano il contrasto tra la riferita norma e la finalità tipica della legislazione regionale in materia di edilizia di culto, la cui ragion d'essere è da individuarsi nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nel bisogno di realizzare servizi di interesse pubblico (cfr. sent. n. 195 del 1993; sent. n. 63 del 2016). «Alla luce della delimitazione finalistica della normativa *de qua*, una disposizione [...] che consente all'amministrazione di esigere, tra i requisiti per la stipulazione della convenzione urbanistica, "l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi

¹⁷ Corte cost., sent. 16 luglio 2002, n. 346, con commento di L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle Intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sentenza costituzionale n. 346/2002*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, n. 3, 2003, pp. 667 ss.. A partire della sentenza costituzionale 10 marzo 2016, n. 52, il Governo ha un ruolo ancor più penetrante nel procedimento che porta alla stipulazione dell'Intesa, in quanto vanta un'ampia discrezionalità politica nel decidere se avviare o meno le trattative per addivenire all'accordo, della quale risponderà eventualmente innanzi al Parlamento.

¹⁸ Il riferimento è alla legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12, modificativa della legge reg. 23 aprile 2004, n. 11, recante *Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*, e ss. mm.. La norma di modifica copia di fatto la legge della Regione Lombardia, così come sanzionata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016.



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto" risulta palesemente irragionevole», in quanto del tutto slegata rispetto a tali interessi¹⁹. Ne consegue la censurabilità del comportamento della Regione Veneto che, eccedendo dal ragionevole esercizio delle sue competenze, dà vita ad una norma che contrasta con il principio di ripartizione della potestà legislativa (statale, regionale o concorrente) fissato dall'art. 117.

La sentenza del 2017 fonda quindi le proprie censure di incostituzionalità sull'art. 117 e non sugli artt. 8 e 19 della Costituzione. La diversa base normativa ha però una duplice giustificazione. Da un lato, è davvero difficile sostenere che l'imposizione dell'uso dell'italiano per le attività extra-culturali possa incidere negativamente sui diritti e sulle libertà connesse alla religione, limitando al più il principio di uguaglianza. Dall'altro, è necessario rilevare che nel biennio 2016-2017 la Corte assume «un approccio indiretto e più morbido del passato sulla questione dell'edilizia di culto»²⁰, probabilmente per assecondare quei mutamenti nel rapporto tra libertà religiosa e sicurezza che parte della collettività avverte negli anni di massima esplosione del terrorismo islamista legato all'ISIS.

L'esposizione che precede lascia emergere a chiare lettere un doppio dato. Da un lato, i ciclici tentativi dei legislatori regionali di porre dei limiti – più o meno voluti – ad una libertà costituzionale a rilievo primario, come appunto quella di culto; dall'altro, la costante attenzione del Giudice delle leggi sulle discipline più ardite, al fine di ristabilire i giusti equilibri tra contrapposte esigenze (urbanistiche, religiose e di riparto delle competenze legislative).

3. *La legge "anti-moschee" della Regione Lombardia ed il duplice vaglio della Corte costituzionale.*

L'attenzione della Corte sul tema dell'edilizia di culto viene fortemente sollecitata nel 2016 a seguito

¹⁹ Corte cost., sent. 7 aprile 2017, n. 67, con commento di: G. MARINO, *La Regione può imporre l'uso dell'italiano nei luoghi di culto?*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 64, 2017, pp. 4 ss.; F. RIMOLI, *Eguaglianza tra confessioni, attrezzature per servizi religiosi e uso dell'italiano per attività extraculturali*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2017, pp. 672 ss.; F. OLIOSSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 29, 2017; E. CATERINA, *La lingua italiana negli edifici di culto tra "palese irragionevolezza", riparto delle competenze Stato-Regioni e libertà di lingua*, in *Quad. cost.*, 26 ottobre 2017. Si segnala che per qualche commentatore, la motivazione alla sentenza in oggetto risulta carente: L. BRUNETTI, *"Palese irragionevolezza" o "totale eccentricità": quale vizio "appare evidente"? I dubbi sulla (insoddisfacente) motivazione, di una giusta decisione*, in *Quad. cost.*, 13 aprile 2017.

²⁰ N. MARCHEI, *Le nuove leggi regionali "antimoschee"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 25, 2017, p. 9. Analog., cfr. M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 2016, pp. 648-649; A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Quad. cost.*, 9 settembre 2016, p. 4; S. CANTISANI, *Luce e ombre nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *Consulta online*, Periodico telematico, fasc. 1, 2017, p. 70. *Contra*, cfr. A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 26, 2016, pp. 20-21.



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

dell'attività normativa posta in essere dalla Lombardia e si concentra in particolare su alcune disposizioni della legge regionale n. 12/2005, come modificata dalla l. reg. n. 2/2015.

La disciplina in esame affonda le sue radici nell'esplosione multiculturale e plurireligiosa degli ultimi anni ed in particolare nella crescita del numero di musulmani in Lombardia, Regione in questa stagione a trazione leghista. Il tema peraltro non si esaurisce nei confini lombardi, ma coinvolge altre Regioni del Nord. Emblematico il commento dell'assessore all'Istruzione della Regione Veneto, Elena Dozzan, che accompagna l'adozione della legge veneta di cui abbiamo parlato poc'anzi: «Noi abbiamo il dovere di governare questo tempo, che ci richiama a emergenze legate all'Islam. Questo è un dibattito ideologico, giustamente ideologico, lo rivendico. Parigi e Bruxelles ci dimostrano cosa accade quando non si regolamentano i momenti di preghiera che sono, per i musulmani, anche momenti di aggregazione. Vogliamo aspettare che accada ciò che è accaduto in quelle città? Lo sapete che proprio da un centro di preghiera del piccolo Comune di Ponte nelle Alpi, nel Bellunese, sono stati reclutati dei combattenti partiti per il jihad?»²¹

È chiaro quindi che la questione tocca scelte di politica nazionale, non a caso il ricorso alla Consulta sia nel caso della Lombardia che della l. reg. Veneto è stato promosso dal Governo, ed ha radici anche di natura extra-giuridica inserendosi nel più ampio dibattito che contrappone i difensori dell'integrità culturale e religiosa autoctona ai sostenitori dell'interculturalità.

Il conflitto che viene a crearsi intorno alla richiesta di edificare una moschea o di individuare la disciplina giuridica più idonea a regolamentare la materia dell'edilizia di culto spesso diviene sintomatico delle controversie che caratterizzano una società religiosamente divisa²², le quali sfociano talvolta nell'adozione di norme che aggrediscono di fatto le confessioni di minoranza. Come rileva Maria Luisa Lo Giacco, «in passato tale durezza era rivolta soprattutto nei confronti dei c.d. nuovi movimenti religiosi o della Congregazione dei testimoni di Geova, che infatti è la confessione religiosa che ha impugnato le due leggi, abruzzese e lombarda, sulle quali si è pronunciata la Corte Costituzionale nel 1993 e nel 2002. Più recentemente oggetto di interventi discriminatori è stata la religione islamica, nei confronti della quale si può registrare una incrementata islamofobia locale, che ha ispirato interventi legislativi non sempre sintonici con i principi costituzionali»²³.

Il riferimento è alla legge della Regione Lombardia n. 2 del 3 febbraio 2015, orgogliosamente ribattezzata dai propri presentatori come "legge anti-moschee" ed immediatamente sottoposta alle critiche

²¹ La dichiarazione dell'assessore Dozzan è stata ripresa dall'articolo di giornale *Legge "anti-moschee", sì del Veneto*, pubblicato sul *Corriere del Veneto* del 6 aprile 2016, e disponibile anche online all'indirizzo www.corrieredelveneto.corriere.it.

²² Cfr. P. CONSORTI, *The "mosque affaire" in european divided societies. The Florence case: a new participatory model*, in M. MOLICA (a cura di), *Bridging religiously divided societies in the comporary world*, Pisa University Press, Pisa, 2015, p. 154.

²³ M.L. LO GIACCO, *Le competenze delle Regioni in materia ecclesiastica. Il caso dell'edilizia di culto*, in M. D'ARIENZO (a cura di), *Il diritto come "scienza di mezzo". Studi in onore di Mario Tedeschi*, vol. 3, Pellegrini ed., Cosenza, 2017, p. 1433. In relazione alla "incrementata islamofobia locale", l'A. riprende l'espressione di G. ANELLO, *Passato e futuro della minoranza islamica in Italia, tra islamofobia e pluralismo pragmatico-giuridico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 32, 2016, p. 4.



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

della dottrina più attenta²⁴. Per sua espressa finalità essa modifica la legge regionale per il governo del territorio nella parte dedicata alla pianificazione per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature per servizi religiosi (artt. 70-73, l. reg. 12/2005), una disciplina in gran parte rivista da un duplice intervento della Corte costituzionale. Il primo pronunciamento, articolato e complesso, perviene alla censura di illegittimità solo per alcune delle disposizioni impugnate (in particolare, restano parzialmente caducati i commi 2-bis e 2-quater dell'art. 70, nonché i commi 4 e 7 dell'art. 72); il secondo integra il primo, sanzionando con la illegittimità i commi 2 e 5 del già inciso art. 72, inerente il *Piano delle attrezzature religiose* (PAR), ossia il Piano che individua «le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse».

Più in particolare, la prima sentenza risale al marzo 2016 e rileva un doppio vizio di costituzionalità²⁵. Con essa, la scure della Corte si abbatte sul dettato normativo laddove crea una disparità tra culti. Nella formulazione sottoposta al vaglio costituzionale, la legge regionale prevedeva che le disposizioni sulla realizzazione di edifici di culto e di attrezzature religiose (artt. 70 ss.) erano automaticamente applicabili alla Chiesa cattolica ed alle confessioni acattoliche con Intesa, mentre si estendevano alle confessioni prive di Intesa soltanto se queste presentavano due ulteriori prerequisiti espressamente indicati dalla legge²⁶, la cui sussistenza era obbligatoriamente sottomessa al vaglio preventivo, sebbene non vincolante, di una consulta regionale²⁷. Per il Giudice delle leggi, una disciplina di tal tipo è chiaramente limitativa della libertà di culto e, per essa, della libertà religiosa. Pertanto, contrasta con le disposizioni

²⁴ Cfr. G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoecheiese.it), n. 14, 2015; N. MARCHEI, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge "anti-culto"*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 2, 2015, pp. 411 ss.; M. PARISI, *La disciplina giuridica civile dell'edilizia di culto tra promozione della libertà religiosa e istanze antidemocratiche di autoritarismo politico. Il caso della legge lombarda n. 2/2015*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2015, pp. 461 ss.; A. TIRA, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, in *Focus OLIR.it*, n. 2, 2015; F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoecheiese.it), n. 3, 2016.

²⁵ Corte cost. 24 marzo 2016, n. 63, con commento di: F. RIMOLI, *Laicità, eguaglianza, intese: la Corte dice no agli atei (pensando agli islamici)*, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 2016, pp. 637 ss.; M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, cit., pp. 647 ss.; G. MARINO, *Incostituzionale la legge della Lombardia "anti-moschee"*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 15, 2016, pp. 81 ss.; G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *Quad. cost.*, 2 luglio 2016; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, cit., pp. 17 ss.; S. CANTISANI, *Luce e ombre nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, cit.; A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convivato di pietra" dell'emergenza terrorismo*, in *Quad. cost.*, 30 marzo 2017.

²⁶ La formulazione originaria dell'art. 70, comma 2 bis, così statuiva: «Le disposizioni del presente capo si applicano altresì agli enti delle altre confessioni religiose che presentano i seguenti requisiti: a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del Comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo; b) i relativi statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione».

²⁷ Art. 70, comma 2 quater, l. Lombardia n. 12/2005 e ss.mm..



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

costituzionali che, nel ripartire le competenze legislative tra i vari livelli, riconoscono soltanto allo Stato la possibilità di introdurre norme capaci di circoscrivere l'ampiezza della libertà religiosa.

La Consulta travolge, inoltre, le altre disposizioni che mirano a contenere le istanze dei culti di minoranza. E così in primo luogo quelle che imponevano l'acquisizione dei pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine, uffici provinciali di questura e prefettura nell'ambito della procedura di redazione del PAR; in secondo luogo le norme che obbligavano l'installazione di un impianto di videosorveglianza esterno che monitorasse ogni punto di ingresso. Entrambi i precetti tendono asseritamente a bilanciare la libertà di culto con altri interessi costituzionali, quali la sicurezza, l'ordine pubblico e la pacifica convivenza; ma – rileva la Corte – «il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato». Di qui, l'illegittimità costituzionale delle richiamate disposizioni, perché adottate dalla Regione eccedendo i propri limiti di competenza legislativa.

Nell'ambito dello stesso giudizio, nessun altro motivo di ricorso trova accoglimento. Due sono ritenuti infondati: quello sull'inclusione nella convenzione stipulata con il Comune di una clausola che ne preveda la risoluzione o la revoca in caso di svolgimento di attività non previste²⁸ e quello sulla richiesta di congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto alle caratteristiche del paesaggio lombardo, così come individuate dal Piano territoriale Regionale²⁹. Tre sono dichiarati inammissibili: due perché irritualmente proposti³⁰ e l'altro perché afferente ad una disposizione meramente ricognitiva e priva di autonoma forza precettiva, che si limita ad un generico richiamo alla facoltà dei Comuni di indire un *referendum* comunale sul *Piano delle attrezzature religiose* (indagato sub N. 9). Norma che, sebbene incensurabile da un punto di vista giuridico-costituzionale³¹, suscita comunque forti perplessità in termini di opportunità politica, avendo l'esclusiva finalità di ricordare alle amministrazioni locali di esser titolari

²⁸ Sul presupposto che, in linea astratta, «la convenzione potrà stabilire le conseguenze che potranno determinarsi nel caso in cui l'ente che l'ha sottoscritta non ne rispetti le stipulazioni, graduando l'effetto delle violazioni in base alla loro entità», la Corte ritiene che la disposizione impugnata è una sanzione legittima e proporzionata a fronte di comportamenti abnormi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe. Parte della dottrina, però, contesta la sua decisione e rileva ulteriori profili di illegittimità costituzionale: cfr. M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, cit., p. 653.

²⁹ La Consulta evidenzia che ogni valutazione di congruità non verrà fatta sulla base di «considerazioni estetiche soggettive, occasionali ed estemporanee», come lascia presupporre la genericità dell'espressione «paesaggio lombardo», bensì verrà operata sulla scorta delle «indicazioni predeterminate dalle pertinenti previsioni del piano territoriale regionale» di cui all'inciso. Di qui, l'assenza della paventata discrezionalità.

³⁰ Il riferimento è alle questioni di legittimità costituzionale esaminate dalla Corte sub NN. 7 e 11 della parte motiva, afferenti rispettivamente alla contrarietà dei commi 2 bis, 2 ter e 2 quater dell'art. 70 ai principi europei ed internazionali in materia di libertà di religione e di culto, ed al contrasto dell'art. 72, comma 5, con il principio costituzionale di ripartizione della potestà legislativa.

³¹ Per la Consulta, la disposizione in esame «non modifica in alcun modo il procedimento di approvazione del piano, né incide sulla disciplina dei *referendum* comunali, limitandosi, in proposito, a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale». Ciononostante, parte della dottrina critica la posizione assunta dalla Corte: cfr. S. CANTISANI, *Luce e ombre nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, cit., pp. 74-75.



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

di uno strumento giuridico etero-disciplinato, capace di bloccare ulteriormente l'*iter* amministrativo per la erezione di edifici di culto sgradiati.

La sentenza del 2016 colpisce solo di striscio la legge Lombardia. Ne elimina alcuni profili di incostituzionalità ma lascia intatto il cuore della disciplina, tanto da spingere l'allora Governatore della Regione a ritenere il complesso legislativo sostanzialmente inalterato. Lo stesso non può dirsi all'esito della pronuncia in commento (n. 254/2019)³², la quale finalmente attacca di petto la normativa del 2005, come modificata nel 2015, soffermandosi sull'art. 72 e dichiarando l'illegittimità costituzionale dei suoi commi 2 e 5.

Secondo tali disposizioni, l'apertura di nuovi luoghi di culto è subordinata in modo assoluto alla previa adozione da parte del Comune interessato di un *Piano delle attrezzature religiose* (PAR), atto amministrativo diretto ad individuare le aree che accolgono le attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse. Il *Piano* deve essere approvato nei diciotto mesi successivi all'entrata in vigore della legge di modifica, in mancanza deve essere adottato unitamente al nuovo strumento di pianificazione comunale (*Piano Generale del Territorio* o PGT), o sua variante. Si tratta, come evidente, di una pastoia burocratica che rischia in concreto di allungare a dismisura i tempi di realizzazione delle attrezzature religiose, risolvendosi in una limitazione di fatto della libertà religiosa. E proprio su tali profili si appunta la Corte.

Quanto alla previa approvazione del PAR, la Consulta muove dal principio generale secondo cui, nel regolare l'edilizia di culto in sede di governo del territorio, le Regioni perseguono finalità esclusivamente urbanistiche. Al loro interno, la Corte individua anche l'esigenza di prevedere spazi in cui allocare luoghi di culto, in risposta alla libertà di culto costituzionalmente garantita. Su tali basi ritiene che la previsione di un piano speciale non sia di per sé illegittima, e tuttavia essa deve soddisfare due condizioni: da un lato deve perseguire un corretto insediamento delle attrezzature religiose nel territorio comunale; dall'altro deve adeguatamente favorire l'apertura di luoghi di culto.

A tali condizioni non risponde la disciplina della Regione Lombardia. Per la Corte, «il carattere assoluto della previsione, che riguarda indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione a cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante», produce l'effetto di esuberare dalle finalità di governo del territorio. La norma si rivolge, infatti, anche ad attrezzature urbanisticamente prive di rilevanza, considerate «solo per il fatto di avere destinazione religiosa»; ciò a differenza di quanto accade per qualsiasi altra attività associativa non religiosa, che è

³² Corte cost. 5 dicembre 2019, n. 254, con commento di: G. TROPEA, *Edilizia di culto: un importante passo avanti verso la "laicità positiva"*. Nota a Corte cost. n. 254/2019, in *Giustizia insieme*, www.giustiziainsieme.it, 24 dicembre 2019; M.M. PORCELLUZZI, *In difesa della libertà religiosa: la Corte costituzionale e la legge lombarda sull'edilizia di culto*, in *Diritti comparati*, n. 3, 2019; N. MARCHEI, *La libertà religiosa al centro dell'ultima sentenza della Corte costituzionale sulla legge lombarda per il governo del territorio*, in *Focus OLIR.it*, n. 1, 2020. Per completezza, si aggiunga che la medesima sentenza ritiene inammissibili per irrilevanza le contestazioni sollevate sull'art. 72, comma 1.



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

assoggettata alle sole previsioni urbanistiche generali. E soprattutto, la subordinazione delle sole attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione dà luogo ad un «regime differenziato che, a dispetto dello specifico riconoscimento costituzionale [...] del diritto di disporre di un luogo di esercizio del culto, colpisce solo le attrezzature religiose e non le altre opere di urbanizzazione secondaria», ponendo così in evidenza che «la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto».

Le sanzioni della Corte non si fermano qui, ma investono pure la norma che tenta di correggere la prolungata inerzia del Comune nell'adozione del PAR imponendo una sua contestuale approvazione con il nuovo PGT o con una sua variante³³. Secondo il Giudice delle leggi, tale previsione non risolve le lungaggini amministrative che potrebbero ostacolare l'insediamento di nuovi edifici di culto. Essa dà luogo ad un sistema per il quale «le istanze di insediamento di attrezzature religiose s[o]no destinate ad essere decise in tempi del tutto incerti ed aleatori», in quanto «il potere del Comune di procedere alla formazione del PGT o di una sua variante generale [...] ha per sua natura carattere assolutamente discrezionale per quanto riguarda l'an e il quando dell'intervento». Ne consegue, pertanto, la sua irragionevolezza e mancanza di giustificazione, la quale è tanto più evidente quanto più si consideri che alla «installazione di attrezzature religiose, [...] in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione»³⁴.

Per le esposte ragioni entrambe le disposizioni si pongono in stridente contrasto con gli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione; di qui, la loro censura.

4. *Sentenza n. 254 del 2019: una Consulta più coraggiosa esalta la centralità della libertà di culto.*

Il confronto tra la pronuncia del 2016 e quella più recente del 2019, che si annota, va a tutto vantaggio di questa seconda, in cui la Corte appare molto più coraggiosa nel censurare la l. reg. lombarda e nel tutelare l'uguale libertà dei culti. Ancorché tecnicamente ineccepibile, la sentenza del 2016 fonda le due censure essenzialmente sulla violazione del principio di ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.), senza denunciare la inosservanza dei principi di laicità e pluralismo religioso, libertà religiosa e libertà di culto, di cui pure lascia intendere una certa compressione.

Tanto emerge soprattutto nella prima sanzione di costituzionalità, relativa alla disposizione che crea un

³³ La norma si applica laddove siano decorsi infruttuosamente diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge Reg. Lombardia n. 2/2015.

³⁴ Nel manifestare tutto il suo apprezzamento per la censura dell'art. 72, comma 5, Giuseppe Tropea afferma: «nella sentenza n. 63/2016 si era ritenuta [...] manifestamente inammissibile al q.l.c. riferita all'art. 72, co. 5, della legge regionale n. 12/2005 della Lombardia [...] in quanto il ricorso governativo [...] non sarebbe stato sul punto sufficientemente motivato. Nella sentenza n. 254/2019, al contrario, quelle disposizioni, che costituiscono il cuore della normativa regionale lombarda del 2005, come modificata nel 2015, vengono finalmente attaccate di petto». G. TROPEA, *Edilizia di culto*, cit..



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

sistema differenziato tra Chiesa cattolica, confessioni con Intesa e confessioni senza Intesa in materia di realizzazione di edifici di culto e di attrezzature religiose. Per essa, la Corte nel 2016 rileva una significativa limitazione della libertà di culto e di religione; ciononostante fonda la sua censura solo sul superamento dei confini legislativi attribuiti alle Regioni in materia di urbanistica e di edilizia. Ed afferma: «poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio».

Da un punto di vista strettamente giuridico, l'operato della Consulta è incontestabile. Tuttavia, l'importanza dei principi sostanziali messi in crisi dalla disposizione sottoposta al suo giudizio (laicità, libertà religiosa e libertà di culto), sul cui valore si sofferma abbondantemente anche la sentenza stessa³⁵, avrebbe richiesto maggior audacia da parte del Giudice delle leggi. Innegabile è infatti l'opportunità, se non la necessità, di una pronuncia incentrata più sui profili di illegittimità sostanziale e non formale, capace di ridare il giusto peso a quei principi di libertà di culto e di religione così tanto rimpiccioliti dalla normativa censurata³⁶. E tanto accade con la sentenza n. 254/2019, la quale segna un chiaro cambio di passo rispetto alla precedente.

Significativo in tal senso quanto la Corte scrive nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma che subordina l'apertura di nuovi luoghi di culto alla previa adozione del *Piano delle attrezzature religiose*. Nel motivare la sua decisione, la Consulta rileva sia l'assenza di finalità urbanistico-edilizia della normativa, sia la volontà effettiva del nomoteta di limitare e controllare l'insediamento di nuovi luoghi di culto. Su tali basi dichiara la incostituzionalità della disposizione, che non lega più all'art. 117 della Costituzione, bensì agli artt. 2, 3 e 19³⁷. Al pari del precedente del 2016, anche la sentenza in commento non dimentica di esaminare i profili di contrasto con il principio di distribuzione delle competenze legislative tra i vari livelli, ed anzi rileva il superamento da parte della Regione Lombardia dei confini che individuano la sua potestà legislativa. Ciò malgrado, la Corte con la sua ultima pronuncia non focalizza la sua attenzione su questo profilo di illegittimità formale, a cui dedica comunque ampia parte del par. 6.3, quanto più sulle ragioni di illegittimità sostanziale.

La differenza non è di poco conto. Denota, infatti, un atteggiamento più coraggioso da parte della Corte costituzionale, che non si ferma più alla formalistica (e comoda) logica competenziale ma va oltre, assumendo su di sé il compito di dare risposte chiare ed autorevoli a domande potenzialmente in grado di minare la tenuta di diritti e libertà costituzionali di primaria importanza. In un contesto multiculturale e plurireligioso come quello attuale, diventa sempre più forte l'esigenza di ribadire la centralità e

³⁵ Cfr. par. 4, 4.1 e 4.2.

³⁶ Per una critica all'atteggiamento della Corte nella sent. 63/2016, cfr. M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, cit., pp. 652, 655; A. GUZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose*, cit., pp. 5 ss.; S. CANTISANI, *Luce e ombre nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, cit., pp. 73 ss.; G. TROPEA, *Edilizia di culto*, cit..

³⁷ Cfr. par. 6, 6.1, 6.2, 6.3 e 8.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

l’inderogabilità di alcuni principi. «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»³⁸. E questo è ciò che accade con la pronuncia del dicembre 2019, che con fermezza e coraggio esalta la portata ed il perimetro delle libertà di religione e di culto, rendendo onore al ruolo di “ultimi garanti dei principi costituzionali” che la nostra Carta fondamentale assegna ai giudici di Palazzo della Consulta.

Vi è di più. Nella delicata materia dell’edilizia di culto il ruolo della Corte assume ancora più importanza almeno per altri due motivi. Innanzitutto perché, come già evidenziato, gli edifici ed i luoghi di culto sono lo specchio dei problemi sociali e giuridici posti dalla convivenza di persone “diverse” all’interno di una stessa società. In secondo luogo, perché la materia in oggetto manca di una legge nazionale unica e organica, capace di fissare principi e limiti essenziali, chiesta a gran voce da attenta dottrina³⁹.

Sulla scorta di tale carenza, ad oggi persiste un sistema che devolve di fatto la materia dell’edilizia di culto ai legislatori regionali⁴⁰. Tutto ciò porta «a un *patchwork* legislativo estremamente, ed eccessivamente diversificato»⁴¹, al cui interno si registra, sempre più spesso, la corsa diacronica tra le Regioni, che cercano di limitare nei fatti il diritto al luogo di culto, ed il Governo, che chiama in causa la Corte costituzionale per far dichiarare l’illegittimità di tali normative. In un contesto del genere, in cui la Consulta assume il ruolo di ultimo presidio ai possibili “abusi” del legislatore regionale⁴², le pronunce coraggiose e di principio sono particolarmente lodevoli in quanto, da un lato, fissano le direttrici costituzionali entro cui si muove la materia, dall’altro favoriscono l’individuazione di utili *linee guida* e

³⁸ F. OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte costituzionale*, cit., p. 13. Con particolare riferimento alla tematica in oggetto, Natascia Marchei afferma: «negare o assicurare la disponibilità di un luogo fisico nel quale poter esercitare, individualmente ma anche e soprattutto collettivamente, il proprio culto impatta in misura sensibile sul livello di libertà religiosa del quale possono godere i singoli e i gruppi e altresì, di conseguenza, sul livello di democraticità di un ordinamento», N. MARCHEI, *Le nuove leggi regionali “antimoschee”*, cit., p. 1.

³⁹ Cfr. C. CARDIA, *La condizione giuridica degli edifici di culto*, cit., pp. 151-152; G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2009; P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, cit., p. 39; F. OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte costituzionale*, cit., pp. 2 ss.: lasciando trasparire la propria delusione, l’A. afferma «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*».

⁴⁰ In argom., cfr. A. ROCCELLA, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2007; A. LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Dir. eccl.*, nn. 3-4, 2010, pp. 607 ss.; F. OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell’ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, in C. CARDIA – G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 187 ss..

⁴¹ F. OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte costituzionale*, cit., p. 4.

⁴² Lungi dal voler attribuire alla Consulta la funzione nomotetica o quella di indirizzo politico, che fanno capo ad altri organi costituzionali, si evidenzia l’importanza del ruolo di estrema garante dei principi costituzionali attribuita alla Corte costituzionale dalla stessa Carta fondamentale.



"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

raccomandazioni di comportamento per futuri interventi normativi regionali.

Tutto questo si riscontra anche nel caso di specie, ove la fissazione delle direttrici costituzionali coincide con la centralizzazione della libertà religiosa e della libertà di culto in materia dell'edilizia di culto. Nel mentre l'individuazione delle *linee guida* trova concretezza in quella porzione di sentenza che, prima di analizzare il PAR di cui alla legge Lombardia, afferma l'astratta legittimità di un piano speciale per le attrezzature religiose «che [...] persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico, e che, in questo orizzonte, tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l'apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose». Dichiarazione, quest'ultima, che contiene una indicazione non più trascurabile dai legislatori regionali che in futuro vogliano adottare piani di tal tipo⁴³.

(24.02.2020)

⁴³ In tal senso si esprime anche N. MARCHEI, *La libertà religiosa al centro dell'ultima sentenza della Corte costituzionale sulla legge lombarda per il governo del territorio*, cit..