

Sentenza: 23 febbraio 2016, n. 63

Materia: governo del territorio, urbanistica; edifici di culto; libertà religiosa e di culto

Parametri invocati:

- Articoli 3, 8, 19, 117, primo e secondo comma, lettere a), c), h), ed l) 118, terzo comma, Cost;
- articoli 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; articoli 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007); art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881); articolo 17 legge 6 agosto 1967, n. 765), come norme interposte;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 70, commi 2, 2 bis, 2 ter e 2 quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2

Esito:

- 1) inammissibilità dell'intervento dell'Associazione VOX – Osservatorio italiano sui Diritti nel giudizio;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti:» e alle lettere a) e b), e 2-quater, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 72, commi 4 e 7, lettera e), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;
- 4) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, comma 2-ter, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 19 della Costituzione;
- 5) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., in relazione agli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007) ed all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881);

6) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 19 Cost.;

7) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 7, lettera g), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost.;

8) manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato le disposizioni in epigrafe, che modificano la legge regionale lombarda sul governo del territorio relativamente all'insediamento degli edifici di culto (letteralmente "attrezzature religiose").

La Corte premette alla decisione alcune argomentazioni che riassumono la sostanza del significato della libertà di religione nella nostra Costituzione, intesa non come indifferenza rispetto al fenomeno religioso, bensì come valorizzazione del pluralismo delle confessioni religiose presenti nel nostro paese. Aggiunge che la libertà di culto, come complesso degli atti esteriori di appartenenza ad una confessione, inerisce la libertà religiosa.

Questi diritti, sottolineano i giudici, appartengono a tutti, indipendentemente dal fatto che esistano convenzioni pattizie dello Stato con l'una o l'altra confessione.

Tali convenzioni rilevano, se mai, per conferire effetti civili a determinati atti di culto (si pensi al caso del matrimonio concordatario).

Naturalmente, nell'attribuzione di risorse limitate, come nel caso di consumazione di suolo per la costruzione di edifici di culto, si dovrà tenere conto, specifica la Corte, della effettiva consistenza della singola confessione nella realtà sociale.

Le norme censurate, per quel che riguarda il comma 2 bis dell'articolo 70 della legge della Regione Lombardia 12/2005, come modificata dalla l.r. 2/2015, distinguono, ai fini dell'accesso al riparto del suolo destinato alla realizzazione degli edifici di culto, tre categorie di confessioni religiose: la Chiesa cattolica, le altre confessioni religiose che abbiano sottoscritto un'intesa con lo Stato italiano e in fine le confessioni che non abbiano sottoscritto alcuna intesa, prevedendo per queste ultime la verifica della effettiva presenza sul territorio da parte di una commissione nominata dalla Giunta regionale della Lombardia.

Vertendo in materia di governo del territorio, non vengono in rilievo gli articoli 8 e 19 Cost., almeno non direttamente, ma l'articolo 117, terzo comma: il governo del territorio è materia di competenza concorrente.

Dunque ciò che la Regione è abilitata a fare, a tenore della pronuncia, è regolare l'edilizia di culto, nel senso di disciplinare il riparto del suolo consumabile, ma non può in alcun modo condizionare l'accesso al riparto al possesso di taluni requisiti da parte delle diverse confessioni. Ciò è, se del caso, oggetto di legislazione in punto di principi generali, come tali di competenza statale.

Va da sé che lo Stato ha già regolato la casistica consentendo a tutte le confessioni l'accesso alla possibilità di esercitare il proprio culto (con il solo limite dei riti contrari al buon costume) con l'articolo 19 della Costituzione. La questione di legittimità che investe le norme che precedono è quindi accolta dalla Corte.

Non viene invece ritenuta fondata la questione relativa al comma 2 ter dell'articolo 70, che obbliga le confessioni che intendano realizzare edifici di culto a stipulare una convenzione urbanistica con il comune, al fine di assicurare l'ordinato sviluppo dei centri abitati.

La Corte si produce in una pronuncia interpretativa di rigetto, ritenendo la legittimità della previsione se la convenzione (e le sue sanzioni, previste per le rispettive violazioni) verrà considerata come strumento regolativo dal quale, di volta in volta, attingere la misura che abbia le meno gravose conseguenze sull'esercizio del culto e sulla libertà di religione, in ultima analisi, relegando ipotesi di risoluzione della convenzione a violazioni gravi, legate a casi estremi.

Viene dichiarata inammissibile una censura fondata sul diritto europeo, sul rilievo che il diritto comunitario è invocabile a parametro di legittimità costituzionale solo nei casi di fattispecie disciplinate dallo stesso diritto europeo in riferimento alle quali venga approvata una legge interna. Nel caso di specie il riferimento alla fonte comunitaria appare inconferente.

Nel primo periodo del comma 4 dell'articolo 72 della legge della Regione Lombardia 12/2005, quale novellato dalla l.r. 2/2015, si prescrive, nel quadro dell'approvazione del "piano delle attrezzature religiose", per la realizzazione dei singoli edifici di culto, l'acquisizione da parte dei comuni di pareri degli uffici statali di prefetture e questure, oltre ad imporre la predisposizione di impianti di videosorveglianza all'esterno degli ambienti frequentati dai fedeli.

La Corte, ritenute queste disposizioni ascrivibili alla materia "ordine pubblico e sicurezza", di competenza esclusiva dello Stato, ex articolo 117, secondo comma, lett. h), della Costituzione ne dichiara l'illegittimità.

Una nuova dichiarazione di inammissibilità riguarda una norma, contenuta nel secondo periodo del comma 4 dell'articolo 72, che opera una mera ricognizione con riferimento al fatto che il piano delle attrezzature religiose di ciascun comune può essere soggetto a referendum, nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale.

Infondata viene ritenuta la questione riferita all'articolo 72, comma 7, lett. g), disposizione a termini della quale il piano delle attrezzature religiose deve conformarsi alle caratteristiche del paesaggio lombardo di cui al Piano territoriale regionale. Naturalmente, spiega la Corte, il raffronto con il parametro regionale non deve essere atomistico o riferito a caratteristiche estemporanee, ma al suo portato globale, che complessivamente può e deve interessare anche gli edifici di culto.

In fine una pronuncia di manifesta inammissibilità, che si cita per completezza, attiene l'articolo 72, comma 5, impugnato per pretesa violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione: l'inconferenza del parametro è considerata assorbente di ogni altra considerazione.