

**ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE**

**MEMORIA nel  
RICORSO N. 47 IN VIA PRINCIPALE  
del PRESIDENTE del CONSIGLIO  
nei confronti  
della LEGGE della REGIONE LOMBARDIA N. 2 DEL 2015**

nell'interesse dell' **Associazione VOX – Osservatorio italiano sui Diritti**, rappresentata e difesa dall'Avv. Massimo Clara del Foro di Milano, elettivamente domiciliata in Roma presso lo studio dell'Avv. Cinzia Ammirati, via Paulucci de' Calboli, n. 60, interveniente nel giudizio in epigrafe con atto 22/04/2015,

**nel GIUDIZIO INSTAURATO IN VIA PRINCIPALE**

dal **Presidente del Consiglio dei Ministri**, con il ricorso con cui ha impugnato la legge della Regione Lombardia n. 2 del 3 febbraio 2015, recante “Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”, ritenendone l'illegittimità costituzionale.

\*\*\*

La legge regionale lombarda n. 2/2015 risulta incostituzionale per plurimi motivi.

1) Violazione della libertà di culto (esercitata sia in privato sia in pubblico) espressamente garantita ad ogni persona dall'art. 19 della Costituzione. L' esercizio della libertà di culto in pubblico è un diritto fondamentale della persona, in quanto tale non cedibile, né condizionabile, neppure a facendo riferimento al criterio della reciprocità che, peraltro, non dovrebbe essere fatto valere dalle Regioni. Inoltre, il solo limite costituzionale previsto dall'art. 19 è quello del buon costume che, deve essere sottolineato, riguarda esclusivamente i riti. Ne discende, allora, che le modalità di godimento e la disciplina di ciò che attiene alla libertà religiosa non possono essere assoggettate né a delibere comunali, né ai pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, rappresentanti delle forze dell'ordine, né tantomeno possono essere sottoposte ad alcun tipo di referendum popolare a livello locale, neppure se la natura di questi atti sia consultiva. Ragionare diversamente, come fa Regione Lombardia, significa svotare di contenuto il precetto costituzionale. Da qui, lo si ribadisce, discende la assoluta contrarietà a Costituzione della disciplina legislativa in esame.

2) Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione che prevede la potestà legislativa esclusiva dello Stato (e non delle Regioni) relativamente alla disciplina dei rapporti con le confessioni religiose. Nel caso di specie, a fondare la competenza del legislatore regionale non vale invocare il titolo del "governo del territorio", materia sulla quale la Regione è titolare di potestà legislativa concorrente. Invero, lo si ribadisce, la disciplina attiene (se non) esclusivamente (almeno

prevalentemente) alla libertà religiosa ed ai rapporti con le confessioni religiose. Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza 195/2002, infatti, l'individuazione delle aree destinate a luoghi di culto e delle attrezzature per servizi religiosi *«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»*, e da questo principio deriva che il rispetto della libertà religiosa e dell'uguaglianza va garantito *«in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla medesima disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa»*; ne consegue allora che rispetto *«alla esigenza sopra enunciata 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 pubblico del culto professato come esplicitamente sancito dall'art. 19 della Costituzione. In questa prospettiva tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti. L'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8, comma terzo, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può quindi costituire l'elemento di discriminazione*

*nell'applicare un disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di libertà dei cittadini».*

3) Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h) della Costituzione che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di ordine pubblico e sicurezza. Come noto – e soprattutto come più volte ha ricordato anche la giurisprudenza costituzionale – la legge regionale non può prevedere unilateralmente l'acquisizione di pareri delle autorità statali di pubblica sicurezza (uffici provinciali di questura e prefettura) al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica. Inoltre, la previsione legislativa della Regione di una forma di 'collaborazione imposta' ad organi dello Stato è manifestamente in contrasto con la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. che espressamente riserva alla competenza esclusiva dello Stato la regolamentazione dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato. Il conflitto pare evidente: basti riflettere sul fatto che gli organi di pubblica sicurezza sopra citati sono inseriti nell'organizzazione del Ministero degli interni e che, di conseguenza, fanno parte della "organizzazione amministrativa dello Stato". Se tutto ciò è corretto, come non potrebbe non essere, si ricava la assoluta impossibilità per la Regione di attribuire competenze (o peggio affidare compiti) ad organi dello Stato e l'incostituzionalità delle leggi regionali che pretendessero di intervenire nel senso indicato.

Inoltre, appare violato anche l'art. 118, comma 4 della Costituzione che riserva soltanto alla legge statale la previsione di forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di

ordine pubblico e sicurezza; altrettanto la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali di cui all'art.117 comma 2 lettera g) della Costituzione.

4) Violazione dell'art. 8, comma 3 della Costituzione perché la legge regionale può comportare indirettamente una modificazione unilaterale (su scala locale) delle intese con lo Stato con alcune confessioni religiose che prevedono che le autorità civili tengano conto delle esigenze delle popolazioni, fatte presenti dagli enti rappresentative delle rispettive confessioni religiose, di costruzione di nuovi luoghi di culto (art. 8, comma 3 dell'intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; art. 11, comma 4 dell'intesa con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale; art. 15, comma 4 dell'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni).

5) Violazione dell'art. 8, commi 1 e 2 della Costituzione, perché prevede che gli enti rappresentativi di confessioni religiose prive di intesa con lo Stato (dunque tutto l'Islam, ma anche i Testimoni di Geova la cui Intesa mai è stata approvata con legge, ed anche altre confessioni religiose cristiane protestanti o ortodosse, ed altre ancora) abbiano l'obbligo di ottenere un parere preventivo e obbligatorio da una Consulta regionale istituita dalla Giunta regionale (non meglio precisata) sulla sussistenza dei due requisiti: a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e significativo insediamento nell'ambito del comune nel quale vengono effettuati gli

interventi del piano per le attrezzature religiose; b) statuti indicanti il carattere religioso delle finalità istituzionali, ed il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione italiana.

Non può la Regione sindacare l'organizzazione interna di una confessione religiosa, né la sua attività, né tantomeno demandare queste valutazioni ad altri organi, che comunque porrebbero in atto una limitazione del principio generale di libertà religiosa sopra ricordato.

Neppure si può prevedere una discriminazione tra confessioni religiose che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato e confessioni che non l'abbiano stipulata. Sul punto la Corte costituzionale ha da tempo ricordato che *“le intese di cui all'art. 8, terzo comma, sono infatti lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune: non sono e non possono essere, invece, una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose”* (sentenza 346/2002).

Infine richiedere che la confessione abbia una presenza diffusa, organizzata e consistente viola il divieto di discriminazioni religiose previsto dagli artt. 3, comma 1, art. 8, comma 1, e 19 della Costituzione perché in questo modo si limita l'esercizio della libertà religiosa, discriminando tra cittadini, conferendo un trattamento di privilegio alle confessioni a maggiore

diffusione, mentre l'art. 8, comma 1 della Costituzione prevede che *“tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge”*.

6) Violazione dell'art. 20 della Costituzione che vieta di imporre speciali gravami o limitazioni legislative sugli enti di religione e/o di culto relativamente alle loro attività: l'intera legge regionale prevede speciali atti amministrativi, procedure e piani urbanistici e speciali limitazioni soltanto a carico di enti rappresentativi delle confessioni religiose e/o soltanto per l'installazione di nuove attrezzature religiose.

La previsione delle limitazioni legislative è proprio “speciale” perché destinata a regolare le sole attrezzature religiose e le sole attività religiose.

Nessuna specialità e nessuna violazione ci sarebbero state se analoghe limitazioni fossero state previste per tutti i tipi di installazione sul territorio di attrezzature aperte al pubblico (ad esempio cinema, teatri, centri ricreativi) che coinvolgano o prevedano l'afflusso di molte persone.

Tra l'altro appare anche del tutto irragionevole la previsione della richiesta di enormi parcheggi pubblici e non anche (o in alternativa) la presenza sul territorio di stabili collegamenti assicurati da mezzi di trasporto pubblico.

7) L' illegittimità costituzionale della legge impugnata sta anche nell' intento esplicito del legislatore regionale di limitare la costruzione di nuovi edifici di culto, scopo questo intrinsecamente contrapposto al principio della libertà di culto statuita e garantita dall'art. 19.

\* \* \* \*

Le censure giuridiche fin qui esposte richiedono solo due riflessioni, ad integrazione e chiarimento della prospettazione costituzionale sostenuta.

Anzitutto. La giurisprudenza costituzionale più volte richiamata ha sempre sottolineato un elemento: i diritti di libertà non sono costituiti da dichiarazioni, che inibiscano formulazioni legislative di divieto o di limitazione; ma sono - forse soprattutto sono - diritti che la carta costituzionale richiede che siano promossi, sostenuti, realizzati. La Costituzione chiede cioè che i diritti siano una concretizzazione, non un' enunciazione. La normativa regionale lombarda sui luoghi di culto va nella direzione esattamente opposta. Con svariati pretesti e paletti si prefigge lo scopo di impedire *de facto* l' esercizio di 1 (un) culto, quello islamico. Più onesta e leale del formalismo giuridico dietro al quale si nascondono le vere finalità della norma, la definizione da tutti usata, in Lombardia, è chiara e semplice: "la legge anti-moschee". Chiaro, semplice, e incostituzionale. Non è la Consulta ad essere chiamata a dare lezioni di moralità: tuttavia, la strumentalità che permea tutta questa legge dimostra come il legislatore locale fosse a conoscenza della illegittimità costituzionale dello scopo effettivamente perseguito, ed abbia allora tentato di mascherare la sostanza con il cavillo. Ne è una dimostrazione il fatto che dai lavori preparatori e specificamente dalle dichiarazioni di voto di diversi esponenti



della maggioranza si ricava come l'obiettivo della disciplina fosse quello di impedire la costruzione di moschee in Lombardia.

Se, dunque, deve essere presa in considerazione la sostanza della disciplina anche al di là della forma e del formalismo – cosa che peraltro molto spesso è stata la stessa Corte costituzionale a precisare e fare nel suo alto compito di controllo – si vede la palese violazione del principio di laicità sancito dalla nostra Costituzione. Esso, infatti, impone non indifferenza rispetto al fenomeno religioso, ma trattamento uguale di tutte le confessioni religiose – per inciso indipendentemente dal fatto che abbiano o non abbiano stipulato un'intesa con lo Stato – al punto che le norme di privilegio a favore di una sola confessione religiosa sono state dichiarate illegittime.

Non può essere, ovviamente, questa la sede per ricordare la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia. Basti ricordare che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio di laicità si ricava dalla lettura combinata di numerose disposizioni della Costituzione. In particolare, secondo la sentenza n. 203 del 1989, il principio di laicità “*emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione*” e rappresenta un principio “*supremo*” dell'ordinamento. Con la conseguenza che esso non potrebbe venir eliminato neppure mediante il procedimento di revisione costituzionale.

Da tale principio discende, anzitutto, l'inammissibilità di discipline volte ad assicurare ad una fede o confessione religiosa un trattamento più favorevole rispetto ad altre e, di

converso, la illegittimità di discipline che formalmente o sostanzialmente trattano in maniera deteriore una confessione religiosa rispetto alle altre.

Inoltre, la Corte costituzionale ha specificato che il principio di laicità non implica un atteggiamento di assoluta neutralità dello Stato ma *“implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”* (Corte cost. n. 203 del 1989). Il concetto è poi ribadito e precisato nella sentenza n. 329 del 1997 nella quale si dice che il principio di laicità *“comporta equidistanza e imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose”*.

Ne è derivata, nel tempo, la sistematica dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme penali (e non solo) previste a favore della religione cattolica. Sul punto va solo ricordato, per sgombrare il campo da possibili argomentazioni a sostegno della legittimità della disciplina lombarda, che neppure l'elemento quantitativo, ossia il fatto che una religione sia professata dalla gran parte dei componenti di una comunità, può giustificare una differenziazione del trattamento, essendo il sentimento religioso un ambito da tutelare in modo identico per tutti gli individui.

Un ulteriore punto da evidenziare e sempre di natura generale, riguarda il fatto che, lo si è già detto, la legge lombarda, almeno nelle intenzioni del Consiglio regionale, non si occupa di sicurezza, ma di governo del territorio. Ciò comporta che non si possono in alcun modo utilizzare argomenti a favore della scelta legislativa effettuata.

In particolare non si possono trarre in alcun modo argomenti a favore della non illegittimità della disciplina dalla recente sentenza della Corte Europea dei Diritti dell' Uomo che si è occupata di una legge francese che impedisce l'utilizzo del velo. Questa legge, infatti, si fondava su ragioni di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico.

La decisione, comunque, è particolarmente interessante e merita di essere ricordata, sia pur in breve.

La legge francese dell'11.4.2011 (n. 2010-1192) prevede il divieto di indossare "une tenue destinée à dissimuler son visage" (traducibile come un abbigliamento volto a coprire il viso).

La violazione del divieto è sanzionata penalmente, con la multa di 150 euro o l'obbligo di frequentare un corso sulla cittadinanza francese. Inoltre, chiunque obblighi con la costrizione un altro soggetto a coprire il volto in ragione del suo sesso è punibile con un anno di detenzione e 30.000 euro di multa. Quando il fatto è commesso ai danni di minore la pena è di due anni di detenzione e di 60.000 euro di multa.

La legge, dunque, è formulata in modo neutro e pare volta a tutelare la sicurezza pubblica, posto che ciò che si vuole impedire è l'occultamento del volto. Tuttavia, risulta chiaro, anche dall'esame dei lavori preparatori, che l'obiettivo sostanziale è quello di impedire l'affermarsi della pratica di indossare il velo islamico, coerentemente con l'accezione di laicità "alla francese", che vuole il luogo pubblico come

assolutamente “neutro” e il sentimento religioso confinato alla sfera privata.

La decisione della Corte europea, del 1 luglio 2014 (S.a.s. contro Francia, ric. no. 43835/11), trae origine dal ricorso di una giovane donna nata e residente in Francia, di religione musulmana, che lamenta la violazione degli artt. 3 (divieto di tortura), 8 (rispetto della vita privata e familiare), 9 (libertà di coscienza e religione), 10 (libertà di espressione) e 14 (divieto di discriminazione) della CEDU.

La Corte europea non rinviene alcuna violazione delle norme convenzionali ed in particolare dell’art. 9, che tutela la libertà di religione e su cui incentra maggiormente l’attenzione.

Per prima cosa la Corte afferma che la disciplina, ancorché sorretta da motivazioni legate alla sicurezza e all’ordine pubblico, secondo le intenzioni apparentemente poste dal legislatore a fondamento del divieto, incide sul rispetto della vita privata e della libertà di religione. La Corte ritiene dunque di poter esaminare la questione rispetto agli artt. 8 e 9 della Convenzione.

Ciò posto, verificata l’esistenza di una compressione dei diritti in esame, valuta se tale compressione possa ritenersi legittima secondo i limiti ammessi dalla convenzione europea stessa. In particolare, per il giudice sovranazionale viene in rilievo la tutela dei “dei diritti e delle libertà degli altri”, detto altrimenti le regole minime necessarie per garantire la convivenza in una società (il “vivere insieme”). Si tratta di un elemento la cui protezione, se necessaria alla vita democratica dello stato, può

giustificare la limitazione all'esercizio dei diritti di cui agli artt. 8 e 9.

Ebbene, la Corte ritiene che mostrare il volto gioca un importante ruolo nella "interazione sociale". In virtù di un consenso diffuso, mostrare il volto è essenziale per una convivenza civile, mentre le pratiche che lo impediscano ostacolano le relazioni interpersonali. La Corte accetta dunque che per la Francia il velo integrale possa essere ritenuto capace violare il diritto degli altri a vivere in uno spazio di socializzazione che faciliti la vita comune. Si tratta, per la Corte, della nozione del "vivere insieme", la cui tutela impone alla Corte stessa di svolgere uno scrutinio particolarmente attento. Quindi, riassumendo, il giudice sovranazionale considera, per le ragioni esposte, il divieto un limite legittimo ai sensi degli artt. 8 e 9.

Da sottolineare, però, che, in ogni caso, la Corte valuta molto criticamente la disciplina francese.

Prima di tutto, viene sottolineato che si tratta di una legge "controversa" e percepita come discriminatoria dai musulmani, sebbene formalmente neutra.

In secondo luogo, viene enfatizzato che, con tale approccio, lo stato francese rischia di contribuire al consolidarsi di stereotipi che colpiscono certe categorie di persone e di incoraggiare le manifestazioni di intolleranza, mentre lo stato dovrebbe al contrario promuovere la tolleranza.

Questa decisione mostra come la Corte europea abbia salvato, sia pur sottoponendola a forti critiche, la legge per il fatto che si occupa della tutela dell'ordine pubblico.

Questo elemento non si verifica nel caso lombardo. Ne consegue che dalla sentenza europea non si ricavano elementi a favore della legittimità della disciplina ora in esame. Anzi, la lettura ragionata della sentenza porta a ritenere costituzionalmente illegittima la legge lombarda per violazione indiretta dell'art. 117, comma primo, Cost. in riferimento alle norme della CEDU sulla libertà religiosa.

Milano – Roma, 09 settembre 2015

(avv. Massimo Clara)