

Milano, 6 marzo 2015

Alla Cortese attenzione

On. Presidente del Consiglio dei
Ministri,

Dott. Matteo Renzi

On. Sottosegretario di Stato alla
Presidenza del Consiglio dei Ministri
per gli Affari regionali

Dott. Gianclaudio Bressa

Per conoscenza

Dott. Eugenio Gallozzi, *Ufficio per
l'esame di legittimità della legislazione
regionale e delle province autonome ed
il contenzioso costituzionale*

Dott. Nicoletta Galluccio

Oggetto: istanza di impugnativa della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2 “Modifiche alla
lr 12/2005; principi per la pianificazione delle attrezzature religiose”

**Si trasmette per opportuna presa d’atto quanto segue con richiesta di trasmissione all’avvocatura di
Stato in caso di impugnativa ex art. 127 della Costituzione**

ASGI – Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione

e

Avvocati Per Niente Onlus

con

CAIM - Coordinamento delle Associazioni Islamiche di Milano Monza-Brianza

Fondazione (di religione e di culto) “Casa della Carità – Angelo Abriani”

COEN – Conferenza Evangelica Nazionale - Presidenza Nazionale

Unione Induista Milano Dharma Seva & Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha

Associazione Cheikh Ahmadou Bamba (Brescia)

Consulta Milanese per la Laicità delle Istituzioni

Comunità di Sant’Egidio Milano Onlus

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Onorevole Presidente del Consiglio dei Ministri, Dott. Matteo Renzi

**Onorevole Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per
gli Affari regionali Dott. Gianclaudio Bressa**

Istanza congiunta per la promozione dell'azione del Governo dinnanzi alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione, per la declaratoria di incostituzionalità della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2 “*Modifiche alla lr 12/2005; principi per la pianificazione delle attrezzature religiose*”, pubblicata sul Supplemento n. 6 del Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia di Giovedì 5 febbraio 2015, con contestuale domanda di sospensione cautelare, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 di :

ASGI – Associazione Studi Giuridici Sull’Immigrazione, con sede legale in Torino, via Gerdil n. 7, P. IVA e CF 07430560016, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore* avv. Lorenzo Trucco e

APN - AVVOCATI PER NIENTE ONLUS, con sede legale in Milano, via San Bernardino 4, C.F. 97384770158 in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, avv. Marina Ingrasci;

con

CAIM – Coordinamento delle Associazione Islamiche di Milano e Monza-Brianza, avente sede legale a Milano, in Viale Monza 50, C.F. 97675150151, in persona del Coordinatore *pro tempore* Davide Piccardo;

Fondazione (di religione e di culto) Casa della Carità – Angelo Abriani, avente sede legale a Milano, in via Francesco Brambilla 10, C.F. 97316770151, in persona del presidente *pro tempore* Don Virginio Colmegna;

COEN – Conferenza Evangelica Nazionale, - Presidenza Nazionale - avente sede legale a Milano, via Fleming 8, C.F. 97644480150, in persona del presidente *pro tempore* pastore Riccardo Tocco;

Unione Induista Milano Dharma Seva, con sede legale in Milano, Via Fratelli Rosselli 19/6, C.F.: 97638130159, in persona del presidente *pro-tempore* Yogacarya Sri Ravicandra Natha, congiuntamente con **Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha, con sede legale in Roma**, via Arno, 38, C.F.05771411005, in persona del presidente *pro-tempore* Avv. Franco Di Maria Jayendranatha e

Consulta Milanese per la Laicità delle Istituzioni, avente sede legale a Milano, in via Francesco Sforza 12/A, C.F. 97521700159, in persona della Coordinatrice *pro tempore* Luisa Bordiga

Associazione Cheikh Ahmadou Bamba, avente sede legale in Pontevedo (Brescia), in via Brescia 36/38, 25026 C.F.03386050177, in persona del presidente *pro tempore* Cheikh Niang; e

Comunità di Sant’Egidio Milano Onlus, avente sede legale a Milano, via Lanzzone 13, C.F. 97549060156, in persona del presidente *pro tempore* Giorgio Del Zanna.

PREMESSA

La legge regionale n. 2 del 3 febbraio 2015 interviene nel corpo normativo della legge regionale n. 12 del 2005 in materia di governo del territorio integrando, modificando e sostituendo in particolare l'art. 4, comma 2, l'art. 70, commi 2 e seguenti, e l'art. 72 della predetta legge regionale. Tutto ciò, asseritamente, per dettare nuove regole per la disciplina delle attrezzature religiose; in realtà la normativa qui censurata si limita a fare un utilizzo pretestuoso e strumentale dello strumento legislativo in materia urbanistica con il chiaro e dichiarato intento di introdurre forti limitazioni al diritto della libertà di religione e di culto, che peraltro nulla hanno a che fare con la pianificazione del territorio.

Il legislatore lombardo ha utilizzato in modo improprio la disciplina urbanistica per conseguire un fine che è palesemente in contrasto con la pianificazione di un corretto ed ordinato dispiegamento della libertà religiosa nonché con il principio pluralistico di affermazione e di garanzia dei diritti fondamentali della persona esercitati in forma singola o associata e in forma privata o pubblica (artt. 2, 17, 18, 19 Cost.). La richiamata norma persegue unicamente il dichiarato intento di impedire l'esercizio della libertà di culto riconducendo il fenomeno alla dimensione di un problema di ordine e sicurezza pubblica.

Dettata da una siffatta prospettiva, la legge regionale 2/2015 contiene numerosi profili di incostituzionalità, di cui alcuni sono la mera riproposizione di contenuti di leggi regionali già precedentemente censurate dalla Corte Costituzionale (crf. Cort. Cost. sent. N. 195/1992 e Cort. Cost. sent. N. 346/2002), ai quali si aggiungono ulteriori aspetti di dubbia costituzionalità, con l'effetto di delineare un quadro di regole gravemente lesivo del fondamentale diritto di libertà religiosa.

Tra tali aspetti si evidenziano, a titolo esemplificativo, i seguenti:

- a) la reiterazione della disparità di trattamento tra confessioni religiose;
- b) l'assoggettamento della pratica di culto a procedimenti amministrativi discriminatori ed immotivatamente aggravati;
- c) le illegittime verifiche sulla qualificazione del soggetto religioso ad opera di Regione e comuni;
- d) la prospettazione dell'obbligo di mantenere distanze minime tra i luoghi di culto delle diverse confessioni religiose;

e) la subordinazione della libertà di culto a generiche motivazioni attinenti alla sicurezza pubblica in palese contrasto con la Costituzione e con i consolidati indirizzi della Corte Costituzionale.

La legge si manifesta, pertanto, incostituzionale e fortemente lesiva dei diritti delle comunità religiose che ne richiedono l'impugnativa, previa sospensione della sua efficacia, per i molteplici profili di incostituzionalità che seguono.

1. Irragionevole disparità di trattamento tra confessioni religiose: incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett. b) della lr 2/2015 per violazione degli artt. 2, 3, 8, 17, 19, 20, nonché dell'117, comma 2, lett. c) e comma 3, dell'art. 118, comma 1, della Costituzione

L'art. 1 lett. b) della lr 2/2015 ha emendato l'art. 70 della lr 12/2005 aggiungendo a quest'ultima norma il comma *2bis* che estende anche alle confessioni acattoliche prive di intesa l'applicazione delle norme regionali sulle attrezzature religiose purché siano garantiti i requisiti:

- a) della *«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) *del carattere religioso dei loro fini istituzionali espresso dai relativi statuti nel rispetto dei principi e dei valori della Costituzione.*

La sussistenza di questi requisiti non è richiesta per la Chiesa Cattolica e per le altre confessioni con intesa con lo Stato approvata con legge (art. 70, commi 1 e 2, lr 12/2005).

1.A) Quanto alla citata lettera a), tale prescrizione introduce un'irragionevole disparità di trattamento a danno delle confessioni acattoliche prive di intesa e di quelle con intesa non ancora approvata con legge rispetto alla Chiesa Cattolica e alle altre confessioni religiose con intesa approvata con legge.

Il requisito ivi stabilito, *i.e. presenza diffusa e consistente a livello territoriale*, non si riferisce ad alcun parametro predefinito e tanto meno definibile; pertanto il requisito stesso risulta del tutto indeterminato e generico se non fuorviante e idoneo a determinare un'applicazione del tutto arbitraria. D'altronde il rischio di un'applicazione arbitraria emerge in maniera ancora più lampante se si evidenzia

che il dato “*della diffusione e della consistenza*” è, a sua volta, collegato a un *livello*, quello *territoriale*, altrettanto indeterminato. Persino l’ulteriore indicazione, ovvero la “*significativa presenza nel Comune di riferimento*” si presta ad analoghi ragionamenti, essendo anche questo requisito del tutto avulso da parametri che consentano di indicare un rapporto tra dimensioni demografiche dei Comuni e le dimensioni numeriche delle comunità religiose di riferimento.

La determinazione di tali requisiti è dunque in violazione gli artt. 2, 3, 8, comma 1, 19, Cost., poiché comporta un’irragionevole discriminazione tra soggetti portatori di interessi identici (la proclamazione e professione delle rispettive fedi), e quindi limita e impedisce l’esercizio della libertà religiosa, sulla scorta di elementi del tutto aleatori.

Benché il parametro della “*significativa presenza nel Comune di riferimento*” sia stato ritenuto legittimo dalla Corte Costituzionale per la ripartizione dei fondi pubblici derivanti da una percentuale degli oneri di urbanizzazione secondaria (Cfr. Cort Cost. sent. N. 195/1993), esso non può esser ritenuto adeguato per disciplinare tutta la materia urbanistica delle confessioni religiose.

Da un lato, così operando, si violano gli artt. 2, 3, 8 e 19 della Costituzione, perché vengono privilegiate le sole confessioni già stabilmente e diffusamente presenti ed organizzate nel territorio. Rimangono invece escluse del tutto le altre realtà non ancora affacciate nel territorio comunale.

Difatti, se l’attrezzatura religiosa è strumentale all’esercizio della pratica religiosa e se lo è altrettanto l’individuazione delle aree sulle quali realizzare le aree di culto (Corte Cost. n. 195/1993), si comprende bene che la libertà è conculcata per chi non è ancora presente ed organizzato sul territorio. In questa prospettiva, la pratica di proselitismo religioso e l’attività missionaria non sono assolutamente contemplate dal legislatore regionale che crea un discrimine lampante tra confessioni presenti e altre che non lo sono. Ne conseguono, ad esempio, la preclusione per il ministro di un culto di una confessione non ancora presente in un determinato Comune, di domandare all’amministrazione l’accesso ad un’area pubblica da destinarsi a luogo di culto, l’impossibilità di domandare nei Comuni lombardi nuove aree per attrezzature religiose, enormi difficoltà nell’ottenere cambio di destinazione d’uso di immobili di proprietà

poiché questa possibilità viene riservata alle sole confessioni già presenti, stabili, diffuse ed organizzate.

Dall'altra parte, poiché il requisito è richiesto anche per l'accesso ai contributi derivanti da una quota degli oneri di urbanizzazione secondaria assegnati per la realizzazione ed il mantenimento delle attrezzature religiose (art. 73, l.r. 12/2005), esso appare ancor più discriminatorio perché, pur in presenza di situazioni del tutto omogenee: la pratica religiosa delle confessioni, rispetto alla libertà di culto, la consistenza numerica fa premio non solo sulla possibilità di accesso, ma anche sull'entità del finanziamento, a prescindere dalle effettive condizioni degli immobili che le diverse comunità religiose intendono ristrutturare o realizzare.

Non è chiaro sulla base di quale principio il legislatore lombardo ha ritenuto che gli immobili e fabbricati di confessioni religiose numericamente non consistenti non possano avere la stessa necessità di importanti e costosi lavori di manutenzione o di ristrutturazione degli immobili, o, ancora peggio, che non abbiano necessità di alcun finanziamento o comunque significativamente minore rispetto alle realtà già presenti sul territorio.

L'esclusione dal finanziamento, o la sua attribuzione in proporzione alla consistenza della confessione, si riflettono dunque negativamente sul principio di laicità positiva enunciato dalla Costituzione e ne consegue in concreto una forte limitazione o impedimento alla libertà di culto.

Così, il requisito della consistenza e significatività numerica riproduce *«un'inaccettabile discriminazione basata soltanto sul maggiore o minore numero di appartenenti alle varie confessioni religiose»* (Corte Cost., sent. 925/1988), e questo vuol dire *«che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza. Il primo comma dell'art. 8 della Costituzione trova così la sua piena valorizzazione»* (Corte Cost., sent. 440/1995), mentre la norma regionale invece lo viola.

1.B) In ogni caso, ed in via subordinata, nella denegata ipotesi in cui si dovesse ritenere ragionevole e legittima la norma richiamata sotto il profilo illustrato, residuerebbe comunque un distinto ed ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della legge per violazione del diritto fondamentale di libertà religiosa in relazione agli artt. 2, 3, 8, 17 e 19, **nella parte in cui non prevede, e dunque nega**, che in sede comunale debba comunque essere prevista la disponibilità di uno spazio da assegnare, anche

saltuariamente, alle confessioni non consistenti e non significative, e per l'attività di proselitismo e missionaria di confessioni non ancora presenti sul territorio.

L'assenza di una previsione sull'obbligo della disponibilità di spazi e la preclusione al finanziamento incidono negativamente su «*quel nucleo irriducibile*» dei diritti fondamentali delle persone protetti e promossi dalla Costituzione (Corte Cost., sent. 509/2000).

Il rispetto della libertà religiosa e dell'uguaglianza devono dunque essere garantiti «*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*» (Corte Cost., sent. 195/1992).

1.C) Ulteriore profilo di illegittimità, connesso al motivo che precede, è determinato dal fatto che il nuovo comma 5 dell'art. 72 lr 12/2005, come sostituito dall'art. 1, comma 1 lett. c), della lr 2/2015, stabilisce che i **Comuni hanno la facoltà e non l'obbligo** di prevedere nuove attrezzature religiose. Pertanto, se un Comune non prevede e non dispone neanche a seguito di espresse sollecitazioni delle comunità religiose, non incorre in alcuna sanzione. Si verifica così, con la legittimata inerzia dei Comuni, l'automatica lesione della libertà di culto per la mancanza di luoghi idonei a consentirne l'esercizio.

Sul punto è appena il caso di evidenziare che l'art. 3 del DM 1444/1968 ha determinato i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, ed ha stabilito che nei piani regolatori comunali, ai sensi dell'art. 7 della legge 1150/1942, debbano essere individuati almeno 2 mq per abitante da destinare ad attrezzature di interesse comune, tra cui quelle

religiose. Da tali norme deriva il principio fondamentale e vincolante in materia urbanistica per la quale la pianificazione urbanistica comunale deve provvedere anche alle esigenze religiose della popolazione con adeguate strutture e edifici religiosi.

Risultano pertanto violati gli artt. 2, 3, 8, 19, 20, e 117 della Cost., norma quest'ultima che attribuisce alle regioni la potestà legislativa nella materia del "governo del territorio", ma che non consente di incidere sulla libertà religiosa o sulla disciplina delle confessioni religiose, e l'art. 118, comma primo, Cost. in relazione all'art. 7 legge 1150/1942 e all'art. 3 del DM 1444/1968.

2. Illegittime verifiche sulla qualificazione del soggetto religioso ad opera di Regione e Comuni: incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett. b) della lr 2/2015 per violazione degli artt. 2, 3, 8, 17, 19, 20, nonché dell'117, comma 2, lett. c) e comma 3, dell'art. 118, comma 1, della Costituzione

2.A) Quanto all'art. 1, comma 1 lett. b), della lr 2/2015 (che prescrive il controllo "*del carattere religioso dei ... fini istituzionali espresso dai relativi statuti nel rispetto dei principi e dei valori della Costituzione*") esso viola i precetti costituzionali contenuti nell'art 8, comma 1, nell'art. 19 nonché dell'art. 117, comma 2 lett. c) e comma 3, e nell'art. 118, comma 1, della Costituzione.

Ai fini dell'applicazione della nuova legge regionale, si prevede che la stessa Regione Lombardia costituisca una consulta, prevista dal nuovo comma 2 *quater* dell'art. 70, e i Comuni in sede di pianificazione urbanistica, possano esercitare un controllo sostanziale sui contenuti statutari delle comunità religiose. Tutto ciò si risolve in una concreta ingerenza nell'organizzazione delle singole confessioni religiose.

Peraltro, la valutazione, da parte del costituendo organo regionale, sulle finalità statutarie delle realtà religiose implica un giudizio di merito sulla qualificazione religiosa dell'ente ed un giudizio di comparazione di rispetto dei principi e dei valori espressi dalla Costituzione, quasi fossero riservati soltanto alle realtà religiose. Ebbene, tale impianto normativo contrasta con il sistema costituzionale delineato nella stessa Costituzione, la quale, all'art. 19, pone quale unico limite alla libertà religiosa la non violazione del buon costume.

2.B) Il requisito del preventivo esame sulla natura religiosa del soggetto, trova una sua proiezione anche nel comma 2 *quater* dell'art. 70 della lr 12/2005, come inserito dall'art. 1, comma 1 lett. b), della lr 2/2015, secondo il quale, «*Per consentire ai Comuni la corretta applicazione delle disposizioni di cui al presente capo, viene istituita e*

nominata con provvedimento della Giunta regionale ... una consulta regionale per il rilascio del parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti di cui al comma 2 bis.».

La natura preventiva ed obbligatoria del parere, evidenzia rilevanti profili di illegittimità costituzionale, poiché affida alla Regione (e ai Comuni), il compito di valutare il carattere religioso del soggetto e la sua consistenza e significatività.

Ebbene, in del dettato dell'art. 117, comma 2 lett. c), e comma 3, nonché dell'art. 118, comma primo, della Costituzione, non compete né alla Regione né ai Comuni esprimersi sulla qualificazione del soggetto religioso; pertanto, risulta evidente l'illegittimità costituzionale della norma regionale.

3. Assoggettamento della pratica di culto a procedimenti amministrativi discriminatori ed immotivatamente aggravati: incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett. b) della lr 2/2015 per violazione degli artt. 2, 3, 8, 17, 19, 20, nonché 117, comma 2, lett. c), comma 3, art. 118, comma 1, della Costituzione

3.A) L'art. 1 comma 1, lett. b) della lr 2/2015 dispone, per le confessioni con intesa e prive di intesa: *«Ai fini dell'applicazione del presente capo»*, l'obbligatoria stipula di una convenzione *«a fini urbanistici con il Comune interessato. Le convenzioni prevedono espressamente la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del Comune di attività non previste nella convenzione»*.

Questo obbligo non è previsto per la Chiesa Cattolica e prevederlo per le altre confessioni è totalmente irragionevole e discriminatorio.

Non è chiaro il contenuto "a fini urbanistici" di tale convenzione, e quindi se si tratta di uno strumento pattizio diretto a disciplinare soltanto: l'assetto planivolumetrico, gli indici edificatori dell'area, le vie di accesso e di uscita, le caratteristiche tecniche dei locali, il numero dei soggetti ammessi contemporaneamente nei locali (cfr. Tar Lombardia, Bs, I, 14 settembre 2010, n. 3522; Tra Lombardia, Mi, II, 8 novembre 2013, n. 2485). Inoltre, non si comprende perché tale convenzione sia obbligatoria soltanto per tutte le confessioni acattoliche con o senza intesa e non per le attrezzature della Chiesa Cattolica.

3.B) Con riferimento alla norma in esame si denuncia altresì l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett b) della lr 2/2015, che ha introdotto nell'art. 70 della lr 12/2005, il comma *2ter*, il quale attribuisce ai Comuni la potestà di revocare gli

effetti della convenzione stipulata «*a fini urbanistici*», «*qualora siano accertate attività che differiscono dalle finalità dell'esercizio religioso*». Tale norma è in palese contrasto con il dettato degli artt. 8, comma primo, 19 e 118, primo comma della Costituzione.

Infatti l'art. 118, primo comma della Costituzione, attribuisce, secondo il principio di sussidiarietà verticale, competenza residuale generale ai Comuni. In materia urbanistica rileva l'art. 7 della legge 1150/1942 che affida ai Comuni il potere di pianificazione dell'intero loro territorio, ma tale potere non si estende e non può estendersi sino ad arrivare ad incidere sulla libertà religiosa con una valutazione di merito circa le forme, le modalità ed i contenuti di esercizio della pratica religiosa e di culto, come invece ipotizzato dalla novella in questione. Da ciò consegue anche la violazione dell'art. 19 e dell'art. 8, comma primo.

4. Subordinazione della libertà di culto a generiche motivazioni attinenti alla sicurezza pubblica: incompetenza della Regione e incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett. c) della lr 2/2015 per violazione degli artt. 2, 3, 8, 17, 19, 20, nonché dell'art. 118, comma 3, e dell'art. 117, comma 2, lett. h).

L'art. 1, comma 1, lett. c) della lr 2/2015, ha sostituito il testo dell'art. 72 della lr 12/2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. c), lr 2/2015, con la previsione di un nuovo piano per le attrezzature religiose, che diventa lo strumento di pianificazione urbanistica specifica per queste opere di urbanizzazione secondaria (art. 3, dm 1444/1968), la cui approvazione è condizione per la realizzazione di ogni nuova attrezzatura (art. 72, commi 1 e 2, lr 12/2005, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, lett. c), lr 2/2015).

Il comma 4 del nuovo art. 72 della lr 12/2005, prescrive che «*Nel corso del procedimento per la predisposizione del piano di cui al comma 1 [il piano per le attrezzature religiose, n.d.a] vengono acquisiti i pareri delle organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali. Resta ferma la facoltà per i Comuni di indire referendum nel rispetto delle previsioni statutarie e statutarie e dell'ordinamento statale*».

La norma contiene due distinti profili di illegittimità costituzionale.

4.A) Il coinvolgimento partecipativo obbligatorio degli organismi popolari e dei comitati di cittadini ed eventuale con il referendum attivato dai Comuni lascia intendere che i Comuni debbano deliberare le proprie decisioni soltanto dopo l'esito dei vari procedimenti partecipativi.

In questa ottica la previsione viola l'art. 19 Cost., poiché la normativa regionale lascia intendere che la possibilità di destinare aree ad attrezzature religiose dipenda dal gradimento o dalla condizione di tolleranza sociale da parte della maggioranza della popolazione residente nel Comune di riferimento.

Sul punto: *«Stabilisce l'art. 19 della Costituzione che tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa ed esercitarne in privato ed in pubblico il culto: la garanzia di tale diritto, che implica quella di poter realizzare attrezzature religiose (cfr. Corte cost. sent. n. 195 del 27 aprile 1993), riguarda tutti i soggetti, e quindi anche coloro che appartengono a minoranze; essa deve essere, perciò assicurata anche se non vi è il gradimento della "maggioranza della popolazione, la quale non può, con il proprio volere, comprimere le libertà fondamentali dell'individuo sancite dalla Costituzione (si realizzerebbe, in caso contrario quel fenomeno che la dottrina definisce "tirannia della maggioranza" e che la Carta fondamentale intende invece scongiurare)»* (Cfr. Tar Lombardia, Mi, II, 2485/2013 cit.).

4.B) L'altro profilo di illegittimità attiene alla richiesta di pareri preventivi agli organi adibiti a sicurezza pubblica per valutare, per l'appunto, i possibili profili di sicurezza pubblica, eventualmente minacciati dalle scelte della proposta urbanistica contenuta nel piano per le attrezzature religiose.

Sul punto è appena il caso di evidenziare che così disciplinando il legislatore lombardo ha inteso subordinare l'esercizio di una libertà fondamentale ad un parere preventivo per ragioni di sicurezza pubblica con macroscopica violazione degli artt. 8, primo comma, e 19 della Costituzione. Mentre si deve *«ritenere insussistente nel nostro ordinamento giuridico la regola che ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, in ordine ai futuri comportamenti del cittadino. Il che, come è evidente, non può escludere che sui comportamenti effettivamente verificatisi cadano, nella fattispecie previste, le sanzioni della legge; e su quelli in atto si eserciti, anche ai fini dell'ordine pubblico, il potere*

della polizia, entro i limiti giuridicamente consentiti» (Corte Cost. sent. n. 59/1958).

4.C) Vi è infine un profilo specifico di incompetenza della legge regionale che, nel voler disporre autonomamente regole sulla sicurezza pubblica, viola l'art. 118, comma 3, Cost., che affida alla sola legge statale il potere di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nella materia della sicurezza pubblica, e dell'art. 117, comma 2, lett. h) che assegna questa materia alla esclusiva competenza statale *«ad esclusione della polizia amministrativa locale»*.

5. Sospensiva della lr 2/2015 ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953

Quanto si è fin qui illustrato appare più che sufficiente per consentire al Consiglio dei Ministri di deliberare la presentazione del ricorso in via principale contro la legge regionale lombarda n. 2/2015 di fronte alla Corte costituzionale ex art. 127 Cost.

Si deve inoltre osservare che anche durante la pendenza del giudizio la legge regionale impugnata, se resta in vigore, è suscettibile di produrre notevoli effetti sull'esercizio della libertà religiosa, sui rapporti con le confessioni religiose, sull'esecuzione in Lombardia delle leggi statali esecutive di alcune intese con svariate confessioni religiose e, in ogni caso avrebbe l'effetto di discriminare le persone e confessioni religiose per il solo fatto di trovarsi in Lombardia.

Tutto ciò inoltre non è privo di riflessi internazionali sia per i rapporti di alcune confessioni religiose con altri Stati, sia per il contestuale svolgimento nel 2015 a Milano dell'Esposizione universale. Con la normativa impugnata in vigore infatti sarebbe del tutto impossibile l'edificazione o la mera adibizione a luoghi di culto di spazi necessari per fornire un servizio essenziale ai milioni di visitatori dell'EXPO 2015.

Inoltre va evidenziato il fatto che nell'attesa del giudizio di merito, si ritiene che sussistano anche i presupposti del pericolo grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, richiesti dall'art. 35 della legge 87/1953.

Tutto ciò legittima ulteriormente la domanda di sospensiva della lr 2/2015.

Non può sfuggire infatti che la normativa censurata produce effetti immediatamente e direttamente lesivi della libertà di culto e dei rapporti con le confessioni religiose, perché il nuovo art. 72 della l.r. n. 24/2005 come modificato dalla l.r. n. 2/2015 prevede che l'installazione di nuove attrezzature religiose presupponga il piano per le attrezzature

religiose di cui al comma 1 e, conseguentemente, senza tale piano, non può essere installata alcuna nuova attrezzatura religiosa per nessuna delle confessioni religiose.

Da quanto precede risulta evidente il rischio sia di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico, sia il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini. Si deve pertanto concludere che sussistano anche i presupposti previsti dall'art. 35 della legge n. 87/1953, come modificata dalla legge n. 131/2003, affinché la Corte costituzionale sospenda l'efficacia della legge regionale impugnata in attesa della sua pronuncia sul ricorso eventualmente presentato.

La norma lede infatti in modo diretto ed attuale l'esercizio del fondamentale diritto della libertà religiosa, subordinandolo alla preventiva ed obbligatoria valutazione di merito sulla qualificazione religiosa dell'ente richiedente da parte di una consulta regionale, le cui forme, modalità e tempi di costituzione sono del tutto indeterminati. Dunque, per concludere un qualsiasi procedimento, e persino per intraprenderlo, è richiesto il parere preventivo è obbligatorio di un ente non costituito da cui consegue *de plano* l'effetto di rendere impossibile non solo la conclusione, ma persino *l'incipit*, di un qualsiasi procedimento in materia.

Oltretutto, questa valutazione è affidata ad un organismo della Regione, che è ente costituzionalmente privo di qualsiasi competenza in materia.

Sussistono inoltre ulteriori motivazioni a sostegno della domanda cautelare derivanti dalla previsione del nuovo strumento del piano per le attrezzature religiose, senza il quale «*non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'art. 70*» (art. 72, comma 2, lr 12/2005, come sostituito dall'art. 1, comma 1 lett. c), lr 2/2015).

Il predetto piano deve prevedere, quale contenuto obbligatorio benché privo di qualsiasi *ratio* o principio giuridicamente giustificabili, le «*distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose*» (art. 72, comma 7 lett. c), lr 12/2005 come sostituito dall'art. 1, comma 1 lett. c), lr 2/2015).

Anche in questo caso la Regione si arroga incomprensibilmente il diritto di provvedere sul punto con delibera della Giunta (cfr. art. 70, comma 7, lr 12/2005, cit.).

Peraltro, la legge non fissa alcun termine per l'adempimento regionale, senza il quale i Comuni sono privi di un elemento essenziale per definire i contenuti del piano per le attrezzature religiose.

La disponibilità di aree per le attrezzature religiose è funzionale all'esercizio della pratica del culto, ma in un siffatto contesto, anche i Comuni, che volessero attivarsi

senza indugio alla predisposizione del piano, vedrebbero preclusa qualsiasi possibilità d'azione a causa dalla mancanza della delibera regionale sulle distanze tra aree ed edifici la cui emanazione rimane inesorabilmente nell'esclusiva potestà regionale, che la Regione Lombardia si riserva di esercitare a suo gradimento.

Così l'impugnata legge disegna uno schema normativo nel quale i Comuni sono di fatto commissariati e devono dipendere dalla Regione per la predisposizione del piano, e del parere della menzionata consulta regionale per l'accertamento della legittimazione dei soggetti religiosi.

Inoltre, la legge affida ai Comuni una mera facoltà e non più un dovere di approvare il piano per le attrezzature religiose (art. 70, comma 5, lr 12/2005, come sostituito dall'art. 1, comma 1 lett. c), lr 2/2015). Infatti senza il piano non possono essere installate nuove attrezzature e la mancanza del piano di fatto impedisce o comporta una grave limitazione dell'esercizio della libertà religiosa.

Quanto alla domanda cautelare, è appena il caso di menzionare che la sospensione della lr 2/2015 **non crea alcun vuoto normativo** né alcuna carenza nei poteri comunali di pianificazione delle attrezzature religiose nei rispettivi territori.

La vigente lr 12/2005 contiene al capo III del Titolo IV della Parte seconda regole dettagliate in materia.

La disciplina urbanistica delle attrezzature religiose è parte integrante ed obbligatoria del Piano dei Servizi (art. 9, lr 12/2005), che è lo strumento del Piano di Governo del Territorio, con cui si pianificano le aree e le attrezzature pubbliche e di interesse generale (art. 72, comma 4 *bis*, lr 12/2005).

In ordine al controllo sui cambi di destinazione d'uso di immobili, anche senza opere, da destinare a luoghi di culto, l'art. 52, comma 3 *bis*, lr 12/2005, prescrive che esso sia soggetto al preventivo rilascio del permesso di costruire, al fine di verificarne la conformità alle normative urbanistiche, edilizie e sanitarie.

I Comuni lombardi sono dunque già dotati di tutti i poteri di pianificazione e di controllo della materia, al contrario, le nuove regole della lr 2/2015 sono vessatorie, inutilmente gravose, limitative ed impeditive della libertà di culto; pertanto, si ribadisce la fondatezza della domanda di sospensiva per impedire che la legge, come già sta facendo, arrechi un pregiudizio grave ed irreparabile di un diritto fondamentale sancito dall'art. 19 della Costituzione.

Per le motivazioni che precedono, le scriventi confidano nell'accoglimento della presente domanda e nella conseguente azione di **impugnativa della lr della Lombardia n. 2 del 2015, a norma dell'art. 127 della Costituzione, con contestuale domanda incidentale di sua sospensione ai sensi dell'art. 35, legge 87 del 1953.**

Milano/Roma 6 marzo 2015

ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

Avvocati Per Niente Onlus

CAIM - Coordinamento delle Associazioni Islamiche di Milano Monza-Brianza

Fondazione (di religione e di culto) “Casa della Carità – Angelo Abriani”

COEN – Conferenza Evangelica Nazionale - Presidenza Nazionale

Unione Induista Milano Dharma Seva

Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha

Associazione Cheikh Ahmadou Bamba (Brescia)

Consulta Milanese per la Laicità delle Istituzioni

Comunità di Sant'Egidio Milano Onlus