

Spett.le
Consiglio Regione Lombardia
Commissione V – Territorio e
Infrastrutture
Presidente Alessandro Sala

Milano, 15 gennaio 2015

Oggetto: Audizione sul Pdl n° 195 “Modifiche alla l. r. 11 marzo 2005, n° 12 “*Legge per il governo del territori – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*”

Egregio Presidente Sala, consigliere e consiglieri,

Vi ringrazio, a nome della Consulta Milanese per la Laicità delle Istituzioni ed anche a nome delle associazioni aderenti, per essere stata chiamata a fornire il nostro contributo alla procedura di presentazione delle modifiche alla legge regionale 12/2005. Il mio breve intervento sarà seguito dalla relazione tecnica del Prof. Alberto Fossati, docente di Diritto Pubblico all’Università Cattolica del Sacro Cuore.

E’ sotto gli occhi di tutte e di tutti il momento di grave crisi di laicità in cui versa Regione Lombardia, iniziato con il governo dell’ex presidente Formigoni - di cui anche questa legge è conseguenza: la mozione approvata dal Consiglio regionale lo scorso 1 luglio 2014 ed il relativo convegno previsto per dopodomani in auditorium Testori (17 gennaio 2015 – Difendere la famiglia per difendere la comunità) ne sono un ulteriore lampante esempio.

A differenza del modello confessionale che il governo del presidente Maroni intende imporre, la tradizione delle associazioni che hanno dato luce alla Consulta si raccoglie intorno ad un’idea di base, che è quella del pensiero della possibilità e della ricerca piuttosto che dell’affermazione della verità. In questo senso, è stata redatta la lettera diretta a chiedere chiarimenti al presidente Maroni, al presidente Cattaneo ed all’assessora Cantù dello scorso luglio, ma cui nessuna delle maggiori istituzioni lombarde ha purtroppo dato il minimo seguito, forse considerandola un’inutile polemica (come nel caso del logo Expo al convegno citato).

L’auspicio, finora deluso da questa giunta, è che Regione Lombardia si impegni a garantire uguaglianza di trattamento senza distinzione di età, genere, orientamento sessuale, etnia, religione, opinione e condizione personale o sociale. Naturalmente, ed è l’obiettivo

della nostra presenza in Commissione oggi, le libertà ed i diritti tutelati in ambito regionale devono comprendere la libertà di culto (e di non culto), nello specifico attraverso la previsione di norme che non ostacolino l'apertura di nuovi luoghi di culto o l'ampliamento dei luoghi esistenti.

Come da più parti rilevato, comprese le diverse organizzazioni religiose che ci hanno preceduto in analoghe audizioni, il PDL in oggetto presenta parecchi aspetti che sono in palese contrasto con la libertà di culto, garantita dalla Costituzione agli articoli 19 e 20. Il nostro argomentato timore è che, attraverso una normativa amministrativa restrittiva, costellata di oneri e vincoli applicabili a discrezione dei vari governi comunali, si inibisca l'esercizio di una libertà costituzionale e quindi ci si esponga alla censura della Corte Costituzionale.

Un'istituzione che intenda continuare ad essere definita democratica deve avere al centro del proprio patto fondativo il rispetto delle diverse culture, delle religioni e dei sistemi di pensiero presenti nel tessuto sociale. Tutte vanno considerate come risorse necessarie allo sviluppo armonioso della cittadinanza

Concludo sottolineando la vitale necessità che l'attuale consiglio di Regione Lombardia effettui un efficace passo indietro rispetto alle scelte escludenti operate fino ad oggi e dimostri quindi di non temere, come da tradizione lombarda, le diversità, il pluralismo, il cambiamento di pensiero.

Per la Consulta Milanese per la Laicità delle Istituzioni
La Coordinatrice
Luisa Bordiga

Associazioni aderenti alla Consulta

AGeDO	Circolo Culturale Giordano Bruno	Circolo Culturale
ANPI zona 1	TBGL Harvey Milk	Milano
ArciLesbica — Circolo Zami	Circolo La Riforma	
Amici della Consulta	ICEI — Istituto Cooperazione Economica Internazionale	
Associazione Culturale Marxista	Il Socialista	
Associazione Nazionale Giuristi Democratici	Keshet — Vita e cultura ebraica	
Associazione Radicale Enzo Tortora	La Rosa Bianca	
Associazione Saveria Antiochia Omicron	Le sarte di corso Magenta	
C.I.G. — Comitato Provinciale Arcigay Milano	Libertà e Giustizia	
Centro Culturale Protestante	Libera Università delle Donne	
Centro comunitario G. Puecher	Noi Siamo Chiesa	
Circolo Carlo Rosselli	UAAR — Circolo di Milano	

Relazione tecnica

Prof. Alberto Fossati

docente di Diritto Pubblico

all'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il testo originario degli artt. 1 e 2 del PDL è stato completamente sostituito da un emendamento, che non ha inciso sulla finalità del progetto destinate a *«fornire alle Amministrazioni comunali principi omogenei per l'insediamento di attrezzature destinate a servizi religiosi»*. Il nuovo testo dell'art. 72 contiene una disciplina dettagliata in ordine ai presupposti ed alle condizioni per l'individuazione delle aree destinate a luoghi di culto nonché per la realizzazione delle attrezzature religiose, coinvolgendo sia il culto cattolico che gli altri culti.

La relazione è suddivisa in 2 parti: la prima analizza le previsioni che investirebbero tutte le confessioni, la seconda le previsioni che investirebbero invece solo le confessioni diverse da quella cattolica.

Parte I. Tutte le confessioni.

In primis, una valutazione sulla previsione relativa alla valutazione VAS di cui all'art. 4 della LR 12/2005: il fenomeno religioso viene affrontato come questione di ordine pubblico e la VAS, evocata nell'ordinamento comunitario e nazionale per valutare la ricadute ambientali e la sostenibilità delle scelte urbanistiche, viene impropriamente utilizzata per questo fine.

Per l'individuazione delle aree, ovvero per confermare quelle aventi già la destinazione per servizi religiosi ed anche per consentire ampliamenti delle strutture esistenti, il piano per le attrezzature religiose deve dimostrare la sussistenza di talune condizioni (art. 72, comma 7):

- a) presenza *«di strade di collegamento adeguatamente dimensionate o, se assenti o inadeguate, ne prevede l'esecuzione o l'adeguamento a carico dei richiedenti»*.

Come è possibile dare attuazione a questa prescrizione per le aree interne al centro abitato e occupate talvolta da secoli da edifici di culto direttamente affacciati su strade e piazze?

L'obbligo di porre a carico dei richiedenti l'onere per l'esecuzione o l'adeguamento delle strade di accesso o di collegamento appare irragionevole e contrastante con la natura di opera di urbanizzazione secondaria di tali attrezzature (art. 71, comma 2, lr 12/2005).

b) *«Presenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria».*

Se non vi sono o non sono adeguate la costruzione è subordinata all'esecuzione di queste opere? Altrimenti la loro assenza o inadeguatezza non può essere in assoluto preclusiva.

c) *«Interporre distanze adeguate tra le aree e gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose, allo scopo di tutelare anche gli altri diritti e libertà fondamentali. Le distanze minime verranno definite attraverso Delibera di giunta regionale».*

La norma stabilisce una scala di valori tra libertà fondamentali e subordina quella religiosa alla tutela di altre. In altri termini la presenza di una struttura religiosa, o la previsione di una nuova area a ciò destinata, non può arrecare "disturbo" ad altre libertà, ma non può essere il contrario.

Una lettura costituzionalmente orientata della norma dovrebbe portare ad una sua applicazione tesa a favorire un punto paritario di equilibrio tra le diverse libertà e non certo ad una subordinazione di quella religiosa.

La delibera regionale dovrebbe, pertanto, individuare criteri che rendano compatibile la convivenza paritaria tra le differenti libertà.

d) *«Spazi per parcheggi pubblici in misura pari al 200% della superficie dell'edificio da destinare a luogo di culto».*

In pratica si richiedono gli stessi parcheggi prescritti dalla legge vigente per un centro commerciale.

e) *«impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli Uffici della Polizia Locale».*

A parte il nuovo onere a carico dei richiedenti, la norma conferma la volontà di disciplinare il fenomeno religioso come questione di ordine pubblico.

f) *«idonei servizi igienici e l'accessibilità alle strutture anche da parte dei disabili».*

Sull'accessibilità per i disabili la normativa vigente in materia di abbattimento delle barriere architettoniche detta regole precise. Quanto ai servizi igienici, sarà interessante comprendere come e dove prevederli, ad esempio in una nuova chiesa, o all'interno di una chiesa già esistente.

g) *«congruità architettonica degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo».*

Si tratta di una previsione "anti minareto" ed "anti pagoda", fabbricati ritenuti eccentrici rispetto alle caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, anche se non è da escludere che possano essere trovate soluzioni architettoniche che evidenzino il carattere tipico di una certa confessione pur senza essere un elemento di totale contrasto con la tipologia dell'architettura lombarda (ammesso che si possa enucleare un carattere davvero distintivo).

Parte II: Confessioni diverse da quella cattolica

L'art. 1, lett. a) del PDL sostituisce il comma 2 dell'art. 70 della lr 12/2005 con un nuovo testo e prescrive che per l'applicazione delle norme della stessa lr 12/2005 in materia di attrezzature religiose alle confessioni diverse dalla Cattolica devono verificarsi **tutte** le condizioni elencate dalla norma:

- a) approvazione della legge dell'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3 della Costituzione.

La limitazione agli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali vi sia stata intesa sembra porre problemi di costituzionalità della norma.

In altra occasione la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di norme identiche, in quanto: «*Detta limitazione viola il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8, c. 1, Cost.), la cui natura può risultare, in mancanza di intesa con lo Stato, anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione*» (sent. n. 195/93), e «*Ciò dovrà essere fatto alla stregua della reale natura dell'ente e dell'attività in concreto esercitata*» (Corte Cost., sent. n. 467/92).

Questi enti hanno l'effetto di facilitare «*le attività di culto che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa*» (Corte Cost., sent. 195/93); perciò la legge per la Corte: «*non può introdurre come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose... Avendone altri requisiti, l'esistenza di un'intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato... Vale dunque in proposito il divieto di discriminazione, sancito in generale dall'art. 3 della Costituzione e ribadito, per quanto qui interessa, dall'art. 8, primo comma. Ne risulterebbe, in caso contrario, violata anche l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione sul piano comunitario...*» (Corte Cost. sent. 346/02).

- b) Presenza «*diffusa, organizzata e consistente a livello nazionale ed un significativo insediamento nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo*».

La norma, rispetto alla vigente, introduce il requisito della presenza anche a livello nazionale, oltre che locale e lascia inalterati i problemi interpretativi ed applicativi che la norma in vigore ha già suscitato.

Infatti, il requisito della presenza «*diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune*» (art. 70, comma 2) è di problematica interpretazione; il carattere diffuso potrebbe essere inteso anche come presenza significativa di fedeli che per la sua importante consistenza numerica assume rilevanza oggettiva per la comunità locale a prescindere dal numero delle forme organizzative.

Ma il criterio della consistenza della confessione e della sua incidenza sociale è previsto dalla legge (art. 73, comma 3) per regolare la misura dei contributi finanziari comunali e per l'assegnazione delle aree, mentre in questo caso sarebbe un requisito previo per l'accesso ai benefici di legge.

Il requisito della diffusione, essendo connesso alla confessione religiosa, che è estrinsecazione del fondamentale diritto di libertà religiosa, va riferito allora alla presenza dei fedeli e non alla forma od alle forme organizzative.

L'individuazione dei caratteri della diffusione pone un'ulteriore serie di problemi, non potendo essere intesa come un criterio localizzativo di fedeli che devono essere sparsi nel tessuto cittadino e che non possono concentrarsi in una sua parte (si pensi all'esperienza storica dei ghetti ebraici) per l'evidente contrasto con le più fondamentali libertà della persona costituzionalmente protette. L'interpretazione che sembra più plausibile potrebbe essere quella di un rafforzativo del carattere stabile della presenza dei fedeli nel territorio della città a prescindere dalla loro collocazione toponomastica.

- c) «*i cui statuti esprimano l'esclusivo carattere religioso delle loro finalità istituzionali*».

Rispetto al testo vigente, il PDL introduce il rafforzativo dell'**esclusivo** carattere religioso delle finalità istituzionali dell'organizzazione religiosa. L'esclusività del carattere religioso restringe, inteso come esercizio dell'attività di culto, l'ambito di applicazione della l.r. 12/2005 ed esclude tutti gli organismi associativi, «*le cui finalità statutarie o aggregative siano [genericamente, N.d.A.] da ricondurre alla religione*» o siano «*centri culturali*» (art. 73, comma 1, lett. *cbis*).

In sostanza, se la legge vigente ha allargato il novero dei soggetti destinatari delle norme regionali al di fuori degli enti direttamente riferibili alle confessioni religiose, di cui le attrezzature non sono che strumenti funzionali per l'esercizio della fede, per estenderlo a soggetti associativi esterni ad esse (ad esempio, i movimenti ed i gruppi carismatici) e che non ne sono diretta estrinsecazione o che non praticano attività di culto, ma attività culturale che si ispira ai valori di una fede, il nuovo PDL restringe il campo dei soggetti legittimati.



- d) *«sia stata stipulata una convenzione tra il Comune e le confessioni interessate. Gli effetti della convenzione sono revocati dal Comune qualora siano accertate attività che differiscono dalle finalità religiose».*

Sui contenuti della convenzione, prevista dal vigente art. 70, comma 2, lr 12/2005, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che essa debba *«riguardare esclusivamente aspetti che abbiano risvolti sul piano urbanistico e su quello edilizio, e non può incidere su elementi che costituiscono diretta espressione della libertà religiosa garantita dall'art. 19 Cost.»* (Tar Lombardia, Mi, II, sentenza n. 2485/2013, cit.).

Conclusioni

Nell'ordinamento lombardo le norme vigenti e quelle nuove in esame che disciplinano l'attività pianificatoria in materia di luoghi e strutture per il culto sembrano prestarsi ad un'applicazione in concreto lesiva del principio di libertà e di uguaglianza, poiché esse stesse evidenziano un contenuto di dubbia costituzionalità.

Innanzitutto emerge la diversa considerazione e tutela che distingue la confessione cattolica dalle altre.

Secondo il primo comma dell'art. 70 (*Finalità*) della lr 12/2005, *«La Regione ed i comuni concorrono a promuovere, conformemente ai criteri di cui al presente capo, la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica».*

Non residua per tali enti nessuna diversa facoltà, se non nella forma e nella modalità con cui si rende concreto l'adempimento della legge.

Il secondo comma del vigente art. 70 estende l'applicazione delle disposizioni della legge regionale n. 12 del 2005 *«anche agli enti delle altre confessioni religiose come tali qualificate in base ai criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo, ed i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate.»*

Nel nuovo testo del secondo comma dell'art. 70 alle altre confessioni religiose è richiesta, per l'applicazione della legge, la sussistenza integrale di tutte le condizioni prescritte.

Il profilo della disparità di trattamento pare abbastanza evidente.

La norma in esame – sia la vigente sia la nuova – entra in conflitto con l'art. 19 della Costituzione anche sotto un altro e diverso aspetto. Essa si applica solo alle confessioni già

stabilmente e diffusamente presenti ed organizzate nel territorio di un comune. Rimangono escluse tutte le altre non ancora affacciate nel territorio comunale.

Se l'attrezzatura religiosa è strumentale all'esercizio della pratica religiosa e se lo è altrettanto l'individuazione delle aree sulle quali realizzarle (Corte Cost. n. 195/1993), si comprende che la libertà è conculcata per chi non è ancora presente ed organizzato sul territorio. La pratica di proselitismo religioso e l'attività missionaria non sono contemplate dal legislatore regionale che discrimina tra confessioni presenti e altre che non lo sono, cosicché se in un comune si presentasse un ministro di un culto non ancora presente, egli non avrebbe possibilità di domandare al comune l'accesso ad un'area a ciò destinata, se pubblica, o non avrebbe diritto di domandare al comune nuove aree per attrezzature, dato che il comma 3 dell'art. 70, limita questa possibilità solo alle confessioni già presenti, stabili, diffuse ed organizzate.