Premessa

Con la sentenza n. 67 del 7.3-7.4.2017 la Corte Costituzionale ha parzialmente accolto la questione di legittimità rispetto all'art. 2 della Legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni) sollevata con ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri[1].

La decisione si pone sulla scia della sentenza n. 63 del 2016 con la quale la medesima Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della Legge Regionale n. 2 del 2015 della Lombardia (anche detta Legge "anti moschee") e, seppur pregevole ove ribadisce i diritti fondamentali della libertà religiosa e dell'uso della lingua, non convince in tutte le sue argomentazioni.

I profili di illegittimità costituzionale evidenziati dal Presidente del Consiglio dei ministri

La norma al vaglio della Consulta innova la Legge Regionale 23 aprile 2004, n.11 mediante l'introduzione degli artt. 31 *bis* e 31 *ter*, entrambi oggetto di censura e ritenuti in contrasto con il dettato costituzionale agli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, comma 2, lett. c) e h) Cost..

L'**art. 31 *bis*** rubricato "*Edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi*" ha determinato dubbi di legittimità costituzionale in particolar modo con riferimento al primo comma, ove viene rimessa alla Regione e ai Comuni del Veneto l'individuazione dei "*criteri e delle modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose*".

La citata formulazione è stata ritenuta eccessivamente generica e ambigua ma soprattutto, a parere del ricorrente, suscettibile di portare a disparità di trattamento a seconda che le confessioni religiose abbiano siglato o meno rapporti con lo Stato mediante intese o accordi.

L'**art. 31 *ter***, rubricato "*Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi*", invece, è stato condotto al vaglio della Consulta con riferimento al comma 3, poiché, nel disciplinare gli interventi comunali di urbanizzazione inerente le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, dispone che il soggetto richiedente sottoscriva con il Comune una convenzione contenente un impegno fideiussorio, con la possibilità di inserirvi, altresì, un "*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".

Cenni ai principi costituzionali che si asseriscono violati
Gli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, comma 2, lett. c) e h) Cost., invocati a parametro costituzionale della Legge regionale portata all'attenzione della Consulta, racchiudono e rappresentano la scelta dell'Assemblea Costituente di riservare spazio al fenomeno religioso mediante il riconoscimento di espressa tutela delle minoranze religiose che in precedenza erano meramente tollerate[2].

Si ravvisa, dunque, una disciplina improntata sul **pluralismo religioso**, scandita su presupposti eterogenei e fondata sul principio di non discriminazione, sia dal punto di vista orizzontale, nelle relazioni tra privati, sia con riferimento ai rapporti di tipo verticale con lo Stato (artt. 7 e 8 Cost.).

La nostra Carta costituzionale, attraverso le citate disposizioni, enuncia il principio della **laicità dello Stato**, in forza del quale, all'art. 8, comma 3, Cost., "*tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge*" e, seppur in presenza di un evidente ruolo privilegiato della religione cattolica, frutto di una lunga e radicata tradizione, le confessioni "*diverse da quella cattolica*" si pongono in una posizione di parallelismo.

Il menzionato principio può, dunque, essere descritto come un atteggiamento di equidistanza e imparzialità da parte dello Stato nei confronti del fatto religioso, quale forma di garanzia per la salvaguardia della libertà di religione nell'ambito di un sistema di pluralismo confessionale e culturale[3].

Le conclusioni della Corte Costituzionale
Il giudice delle leggi, investito della impugnazione di legittimità costituzionale dell'art. 2 Legge Regionale Veneto 12 aprile 2016, n. 12 a modifica della Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11, si è pronunciato con la sentenza in commento affermando l'infondatezza della questione sollevata rispetto all'art. *31 bis* mentre ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 31 *ter*.

a) L'infondatezza delle censure mosse all'art. 31 *bis*
Come già anticipato, la norma in esame viene posta sotto la lente di confronto con la Carta costituzionale nella parte in cui opera una distinzione tra confessioni religiose legate allo

Stato con un'intesa e confessioni che ne sono prive, poiché ritenuta talmente generica da inficiare il principio di eguaglianza e pluralismo religioso.

Diversamente dai motivi dedotti a sostegno del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo il quale l'art. 31 *bis* dedurrebbe implicitamente l'intesa *ex* art. 8 Cost. come "*condizione imposta dai pubblici poteri per consentire alle confessioni religiose di avere libertà di organizzazione e di azione*", la Consulta aderisce alle argomentazioni dalla Regione Veneto.

La disposizione censurata si inserisce nella disciplina urbanistica e persegue l'obiettivo del miglior sviluppo urbano secondo i canoni di equilibrio e armonia, toccando inevitabilmente anche l'edilizia di culto con una formulazione che, invero, non appare discriminatoria.

Sul punto la Corte Costituzionale ribadisce la centralità del principio di libertà religiosa, di cui il culto costituisce aspetto essenziale, e rimarca come questo non possa essere subordinato alla stipulazione di intese con lo Stato da parte delle confessioni religiose, stante la necessità di garantirvi tutela secondo i criteri di imparzialità.

Con la medesima pronuncia la Consulta ha, altresì, puntualizzato che il principio di laicità, così come si ricava ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost., non esclude la "*possibilità che lo Stato regoli bilateralmente, e dunque in modo differenziato, i rapporti con le singole confessioni religiose*".

L'attuazione del principio di non discriminazione, infatti, passa attraverso l'esigenza di garantire un trattamento analogo per situazioni analoghe e un trattamento differente per situazioni differenti.

A ben vedere, dunque, l'utilizzo di forme differenziate di rapporto tra le diverse confessioni non pregiudica il rispetto del principio di cui all'art. 3 Cost., bensì ne è specifico corollario in considerazione della valorizzazione e del "*soddisfacimento di esigenze specifiche, ovvero per concedere particolari vantaggi o imporre particolari limitazioni, o ancora per dare rilevanza, nell'ordinamento dello Stato, a specifici atti propri della confessione religiosa*"[4].

Sulla scorta di tali considerazioni il giudice delle leggi ha, pertanto, confermato la compatibilità costituzionale della norma censurata, evidenziando che questa non solo introdurrebbe un approccio indifferenziato rispetto a tutte le forme confessionali, senza fornire spunti che conducano "*alla pianificazione di attrezzature religiose secondo criteri e modalità discriminatori*", ma risulterebbe anche compatibile con il consolidato principio della disponibilità e adeguatezza dei luoghi di culto necessari al fine di poter professare la

fede religiosa, qualunque essa sia.

b) La declaratoria di incostituzionalità dell'art. 31 *ter*

La Corte Costituzionale, con la pronuncia in esame, ha reputato invece fondata la questione di legittimità sollevata relativa all'art. 31 *ter* L.R. del Veneto n. 11 del 2004 nella parte in cui prevede la possibilità di inserire, nell'ambito di una convenzione tra richiedente e Comune, l'obbligo di utilizzo della lingua italiana.

Sul punto, nonostante la Regione Veneto avesse evidenziato un fraintendimento della norma, la quale non imporrebbe l'utilizzo esclusivo della lingua italiana ma, allo scopo di agevolare l'integrazione sociale, si limiterebbe a prevedere la possibilità di "*associare alle altre lingue proprie dello specifico culto, anche la lingua italiana*", l'art. 31 *ter* non è stato ritenuto compatibile con il dettato costituzionale.

La disposizione è stata, infatti, cassata poiché un simile impegno, a parere della Consulta, trascenderebbe le finalità e le esigenze urbanistiche cui si riferisce l'intervento normativo, traducendosi in un obbligo "*irragionevole*", "*eccentrico*" e, di fatto, abusivo rispetto alle competenze regionali in materia.

Spunti critici

Un primo elemento sul quale occorre soffermarsi è **il contenuto dell'impegno** descritto dalla norma in esame, ossia l'utilizzo della lingua italiana nell'ambito di attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi.

Pur dovendo riconoscere l'obiettiva peculiarità del menzionato impegno, ancor più rispetto all'ambito normativo nel quale si inserisce, non sembrano sufficientemente chiari i motivi di contrasto al dettato costituzionale ravvisati dalla Corte.

Va sul punto preliminarmente evidenziato che, secondo l'opinione consolidata della giurisprudenza costituzionale, la lingua rappresenta un "*elemento di identità individuale e collettiva*" dotata di primaria importanza nel nostro ordinamento in quanto "*veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana*"[5].

La Costituzione all'art. 6 si occupa di predisporre una tutela in favore delle minoranze linguistiche[6] ed è proprio da tale norma che si trae in via indiretta il principio di ufficialità della lingua italiana, giacché "*l'esigenza costituzionale di tutelare le minoranze linguistiche*

[…] sorge proprio in dipendenza del carattere ufficiale della lingua"[7].

Ciò detto, pur mancando un espresso riferimento normativo sull'uso della lingua, oltre ai principi costituzionali descritti dagli artt. 2, 3 e 21 Cost., questo è innegabilmente connesso anche all'art. 19 Cost.: l'individuo, infatti, sarà libero di professare la propria fede religiosa e praticarne il culto anche attraverso una determinata lingua, ancorché riconducile a una minoranza.

Alla luce su esposte premesse, l'art. 31 *ter*, comma 3, non pare porsi in contrasto con gli artt. 2, 3 e 19 Cost. data la precisazione secondo la quale l'impegno censurato si rivolgerebbe ad **"attività non strettamente connesse alle pratiche rituali di culto**" e non si porrebbe, dunque, a pregiudizio della libertà di religione.

Per tali ragioni, pur sfuggendo la tutela dell'uso della lingua all'elencazione di cui all'art. 117 Cost., tanto che alcuni interpreti hanno ritenuto di doverne riconoscere la natura di "valore" anziché di "materia", la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma della Regione Veneto sembra fondata proprio sul contrasto con la citata norma.

La sentenza in analisi, infatti, afferma la sussistenza di un vizio dell'articolo impugnato qualora "*si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, **ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali***".

È proprio in relazione al citato rapporto di strumentalità e proporzionalità che la Consulta reputa la disposizione in parola gravata da un difetto di "*eccentricità*" rispetto alle finalità urbanistiche cui l'art. 31 *ter* si rivolge.

Le valutazioni della Consulta sul punto non appaiono, però, del tutto condivisibili, ancor più laddove si consideri che l'uso della lingua, dopo una prima fase nella quale la giurisprudenza costituzionale ne affermava l'esclusiva potestà statale[8], è stata progressivamente riconosciuta, entro determinati limiti, anche in favore del legislatore regionale[9].

In stretta correlazione all'argomento di tipo contenutistico, ulteriore profilo che merita di essere approfondito è quello inerente **la natura e la fonte dell'impegno descritto dall'art. 31 *ter***.

La Corte Costituzionale, infatti, non riserva adeguato spazio all'analisi del dato testuale

della norma censurata, la quale, mediante la forma verbale "può", evoca la mera possibilità, e non anche una imposizione, di inserimento di un impegno ad utilizzare la lingua italiana.

L'art. 31 *ter*, al comma 3, riafferma la facoltà di siglare una **convenzione urbanistica** anche nell'ambito dell'edilizia di culto.

Tale strumento di c.d. microprogrammazione assolve a una funzione di collaborazione tra Pubblica Amministrazione e privati, sancendo il definitivo superamento del tradizionale modello autoritativo che caratterizzava la materia urbanistica.

A una prima lettura la Consulta non sembra tenere in debita considerazione la connotazione negoziale della convenzione nella quale può essere inserito l'impegno oggetto di censura.

Allo stesso tempo, però, sembra potersi implicitamente cogliere un'adesione da parte del giudice delle leggi alla teoria della natura della suddetta convenzione quale *species* degli accordi di cui all'art. 11 L. 241/1990.

Questi, per quanto espressione di una forma negoziale di esercizio dell'azione amministrativa che presuppone il consenso delle parti, rimangono comunque caratterizzati da una maggior forza del soggetto pubblico coinvolto, con il conseguente rischio di incorrere in una larvata imposizione dell'inserimento dell'impegno a utilizzare la lingua italiana da parte dell'ente locale.

È certamente anche sulla scorta di tale eventualità che, si può immaginare, la Corte Costituzionale si è determinata per l'illegittima della disposizione sottoposta al suo vaglio.

Così opinando, però, il tenore dell'art. 31 *ter* non parrebbe contrario al dettato costituzionale in sé ma lo diverrebbe solo dal punto di vista concreto e applicativo, rendendo così insussistenti i presupposti di illegittimità e lasciando spazio a forme di tutela dinnanzi all'autorità giudiziaria.

In conclusione, la decisione della Corte Costituzionale, ancorché prevedibile nel suo contenuto, non sembra chiarire con perfetta linearità tutte le argomentazioni che l'hanno condotta a ritenere incostituzionale l'art. 31 *ter*.
Ciò che però emerge con chiarezza è l'intento della medesima Corte di ricalcare con fermezza l'approccio già adottato nei confronti della Regione Lombardia, finendo a tratti per apparire eccessivamente cautelativa.

Anna Battaglia

*Con la presente nota a sentenza, l'avv. Anna Battaglia del Foro di Vicenza si è classificata seconda nella edizione 2017 del Premio "Enrico Guicciardi". Per una lettura integrale del provvedimento commentato si rimanda alla sentenza allegata.

Sentenza

[1] Ricorso notificato il 14-17 giugno 2016, depositato in cancelleria il 21 giugno 2016 ed iscritto al n.32 del registro ricorsi 2016.

[2] Si veda Statuto Albertino – "Art. 1: La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi".

[3] Si vedano le sentenze n.203 del 1989 e n.508 del 2000 Corte Cost.

[4] Sentenza in commento. Si vedano anche sentenze n. 63 e 52 del 2016 Corte Cost..

[5] Sentenza n. 42 del 2017 Corte Cost.

[6] Sentenza n. 170 del 2010 Corte Cost: "***la previsione della tutela appare direttamente destinata, più che alla salvaguardia delle lingue minoritarie in quanto oggetti della memoria, alla consapevole custodia e valorizzazione di patrimoni di sensibilità collettiva vivi e vitali nell'esperienza dei parlanti, per quanto riuniti solo in comunità diffuse e numericamente "minori"***".

[7] Sentenza n. 28/1982 Corte Cost.: "*conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale, da usare obbligatoriamente, salvo le deroghe disposte a tutela dei gruppi linguistici minoritari*" e sentenza n. 159/2009 Corte Cost. che rimarca l'ufficialità dell'italiano disposta dall'art. 1, comma 1, della l. n. 482/1999 non solo dal punto di vista formale, ma quale criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso di lingue minoritarie "evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica".

[8] La sentenza n. 170 del 2010 Corte Cost. con riferimento all'orientamento risalente: "*In*

quanto relativo ad un elemento identitario […] il tema della tutela della "lingua" (o, piuttosto, come si è detto, di coloro che la parlano) appare, in definitiva[…] ***necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori "competenti"****. Ed è, perciò,* ***primariamente affidato alla cura dell'istituzione, come quella statale***". Si veda, inoltre, sentenza n. 62 del 1960 Corte Cost..

[9] Si vedano le sentenze n. 159 del 2009 e n. 170 del 2010 Corte Cost..