

Il T.a.r. per la Lombardia – Milano dichiara rilevante e non manifestamente infondata la q.l.c. dell'art. 72, comma 5, della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lett. c), della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2, per contrasto con l'art. 2 Cost., con l'art. 3 Cost., con l'art. 5 Cost., con l'art. 19 Cost., con l'art. 114 Cost., con l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., con l'art. 117, comma 6, terzo periodo, Cost. e con l'art. 118 Cost., nella parte in cui prevede un sostanziale divieto per i Comuni lombardi di adottare il Piano delle attrezzature religiose in un momento distinto da quello di adozione del Piano di governo del territorio.

T.a.r. per la Lombardia - Milano, sezione II, sentenza non definitiva, 8 ottobre 2018, n. 2227 – Pres. Est. Bini

Regione – Lombardia – Edifici di culto – Localizzazione e dimensionamento – Piano comunale delle attrezzature religiose – Necessità – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 72, comma 5, della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 1, lett. c), della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2, per contrasto con l'art. 2 Cost., con l'art. 3 Cost., con l'art. 5 Cost., con l'art. 19 Cost., con l'art. 114 Cost., con l'art. 117 comma 2 lett. m) Cost., con l'art. 117 comma 6 terzo periodo Cost. e con l'art. 118 Cost. (1).

(1) I. – Con la sentenza non definitiva in rassegna il T.a.r. per la Lombardia ha rimesso alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo 1, comma 1, lett. c), della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2, per contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 19, 114, 117, comma 2, lett. m), 117, comma 6, terzo periodo, e 118 Cost., nella parte in cui prevede un termine di diciotto mesi, dall'entrata in vigore della legge regionale, per l'adozione del piano delle attrezzature religiose, decorso il quale non viene previsto alcun intervento sostitutivo, ma viene demandata all'amministrazione comunale la facoltà di introdurre il piano solo in sede di revisione o adozione del Piano di governo del territorio, senza alcun ulteriore termine.

Contestualmente, il T.a.r. ha sospeso il giudizio, sino all'esito della decisione della Corte costituzionale anche sulla questione di legittimità sollevata dal medesimo T.a.r. per la Lombardia, Milano, sez. II, 3 agosto 2018, n. 1939 (sulla quale si veda *amplius infra*, oggetto della News US, in data 15 ottobre 2018), dell'art. 72, commi 1 e 2, della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'articolo

1, comma 1, lett. c), della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione, nella parte in cui determina una sostanziale avocazione al Comune dell'integrale programmazione della localizzazione e del dimensionamento delle attrezzature religiose.

II. – Nel caso esaminato dalla sentenza in commento:

- a) l'associazione ricorrente, costituita nel 2004 e con circa 300 fedeli residenti nel comune resistente e in comuni limitrofi, chiedeva, già nel 2011, all'ente territoriale di prevedere nel proprio strumento urbanistico un'area per il culto islamico;
- b) il provvedimento di rigetto adottato dall'ente veniva impugnato dall'associazione e sul ricorso si pronunciava con sentenza di accoglimento il T.a.r. per la Lombardia, Milano, sez. II, 8 novembre 2013, n. 2485 (in *Urbanistica e appalti*, 2014, n. 345, con nota di ROCCELLA);
- c) all'inerzia dell'amministrazione seguiva un giudizio di ottemperanza, accolto dal medesimo tribunale, ma il procedimento avviato dall'amministrazione veniva sospeso a seguito dell'entrata in vigore della l.r. della Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2;
- d) l'associazione introduceva un nuovo giudizio di ottemperanza, anch'esso accolto dal T.a.r. per la Lombardia sull'assunto dell'applicabilità della legge regionale sopravvenuta e sull'incidenza della stessa sul dovere di esecuzione del Comune;
- e) l'associazione notificava, quindi, al Comune un atto di diffida per l'approvazione del piano comunale delle attrezzature religiose previsto dalla l.r. della Lombardia 3 febbraio 2005, n. 2;
- f) l'amministrazione, dopo aver avviato il procedimento, rigettava la domanda del privato, rilevando l'assenza dei requisiti di ente di confessione religiosa in capo all'associazione;
- g) il diniego veniva impugnato, nel 2016, con il ricorso principale, oggetto del giudizio sul quale è intervenuta la sentenza in commento;
- h) con ordinanza cautelare, il Tribunale sospendeva gli effetti del diniego osservando, tra l'altro, che:
 - h1) la mancanza del riconoscimento, ai sensi della legge n. 1159 del 1929, non risulta legittimamente invocabile come causa di esclusione della possibilità di ottenere, da parte di una confessione religiosa, l'assegnazione di aree da destinare all'esercizio del culto, considerato che tale possibilità deve essere garantita a tutte le confessioni e non soltanto a quelle riconosciute;

- h2) in una lettura costituzionalmente orientata della disciplina regionale, la qualificazione del soggetto richiedente, da parte del Comune, come “ente di confessione religiosa” non sembra potersi basare che sull’idoneità in concreto di tale soggetto a rappresentare un’esigenza di culto riscontrabile a livello locale;
- h3) la valutazione che il Comune è chiamato a compiere, al fine dell’individuazione di luoghi da destinare all’esercizio del culto, deve risultare collegato, secondo l’insegnamento della Corte costituzionale, con l’entità della presenza sul territorio dell’una o dell’altra confessione, con la rispettiva consistenza e incidenza sociale e con le esigenze di culto riscontrate nella popolazione; dati, questi, da ponderare in considerazione delle utilità limitate (nel caso di specie: utilizzazione del territorio ed eventuale consumo di suolo) oggetto di assegnazione;
- i) il Comune, in seguito all’ordinanza cautelare (confermata dal Consiglio di Stato), adottava una nuova delibera con la quale respingeva la domanda dell’associazione, osservando, tra l’altro, che:
 - i1) l’associazione non avrebbe i requisiti previsti dalla legge perché la disciplina sui luoghi di culto potrebbe trovare applicazione solo in presenza di un gruppo di fedeli e dell’esigenza di disporre di un culto;
 - i2) le aree non sono dotate di parcheggi e, in ogni caso, non ci sono immobili comunali idonei a questo scopo.
- j) Il provvedimento veniva quindi impugnato con motivi aggiunti.

III. – Con la sentenza in rassegna, il collegio, dopo aver dichiarato improcedibile il ricorso principale, dubitando della legittimità costituzionale dell’art. 72 della l.r. della Lombardia n. 12 del 2005 nella misura in cui tale norma non detta alcun limite alla discrezionalità del Comune nel decidere quando (comma 5) e in che senso (commi 1 e 2) determinarsi a fronte della richiesta di individuazione di edifici o aree da destinare al culto, osserva che:

- k) con riferimento ai primi due commi dell’art. 72 della l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12:
 - k1) con sentenza del T.a.r. per la Lombardia, Milano, sez. II, 3 agosto 2018, n. 1939 (cit.), sono già state rimesse alla Corte costituzionale le q.l.c. delle norme per contrasto con gli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione, nella parte in cui determinano una sostanziale avocazione al Comune dell’integrale programmazione della localizzazione e del dimensionamento delle attrezzature religiose;

- k2) il giudizio deve essere sospeso, ai sensi dell'art. 79 c.p.a., in attesa della pronuncia della Corte;
- l) con riferimento al quinto comma dell'art. 72 della l.r. della Lombardia n. 12 del 2005, dopo aver richiamato la ricostruzione del quadro normativo operata dalla menzionata sentenza n. 1939 del 2018 (alla cui già citata News US, sul punto, si rinvia):
- 11) la l.r. della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, è stata abrogata dalla l.r. 25 gennaio 2018, n. 5, tuttavia: il provvedimento impugnato è stato emanato in data antecedente all'entrata in vigore della l.r. n. 5 del 2018, per cui la sua legittimità va valutata in base al quadro normativo vigente al tempo della sua adozione; la l.r. n. 5 del 2018 non ha modificato l'art. 72 della l.r. n. 12 del 2005, il quale è da ritenersi ancora vigente nella formulazione risultante dalle modificazioni apportate dalla legge regionale n. 2 del 2015;
 - 12) la disposizione prevede che *"i comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale 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". Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT"*;
 - 13) il termine di diciotto mesi previsto dalla disposizione ha iniziato a decorrere dal 6 febbraio 2015 ed è spirato il 6 agosto 2016;
 - 14) nel caso di specie, il Comune resistente non ha adottato il piano nel termine indicato dalla disposizione, con la conseguenza che le nuove attrezzature religiose sul territorio comunale possono essere previste solo previa redazione di un apposito piano che i Comuni lombardi devono adottare unitamente al nuovo piano del governo del territorio;
 - 15) in mancanza di adozione del nuovo piano del governo del territorio la posizione dell'associazione ricorrente rimane senza tutela;
- m) l'art. 72, comma 5, della l.r. n. 15 del 2005 sembra collidere con gli artt. 2, 3 e 19 Cost., in quanto:
- m1) la programmazione urbanistica comunale interviene con cadenze periodiche pluriennali, non fissate *a priori*, e i fedeli di una confessione che intendono trovare una sede per esercitare il proprio culto devono attendere per un tempo indeterminato la decisione del Comune di individuare o meno un'area da destinare ad attrezzatura religiosa;

- m2) infatti, se decorre il termine di diciotto mesi, l'amministrazione non ha alcun obbligo di avviare il procedimento di revisione del piano del governo del territorio per individuare le aree destinate a luogo di culto, non essendo prevista alcuna misura, quale la sostituzione commissariale, per l'adozione del piano in questione;
- m3) *"la situazione di attesa e di incertezza nella quale ... versano i fedeli, i quali aspirano a che il Comune individui un luogo per il culto da essi professato, non è compatibile con il rango costituzionale del diritto di libertà religiosa"*;
- m4) la domanda di spazi da dedicare all'esercizio della libertà religiosa deve trovare una risposta in tempi certi e ragionevoli, risolvendosi la condizione di attesa a tempo indeterminato in un ostacolo all'esplicazione del diritto di libertà religiosa;
- m5) ne consegue un ostacolo non giustificato all'esplicazione dei diritti inviolabili della persona;
- n) l'art. 72, comma 5, della l.r. n. 15 del 2005 sembra collidere anche con gli artt. 97 e 117, comma 2, lett. m), Cost., in quanto:
 - n1) la mancata previsione di tempi certi di risposta alle istanze dei fedeli interessati sembra in contrasto con il principio di buon andamento che deve presiedere l'attività della pubblica amministrazione;
 - n2) la disposizione sembra esprimere uno sfavore della p.a. nei confronti del fenomeno religioso, in contrasto con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa;
 - n3) viene violato il livello minimo delle prestazioni concernenti i diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, il quale riguarda anche la predeterminazione della durata massima dei procedimenti;
- o) l'art. 72, comma 5, della l.r. n. 15 del 2005 sembra collidere anche con gli artt. 5, 114, comma 2, 117, comma 6, terzo periodo, 118, comma 1, Cost., in quanto:
 - o1) impedendo ai Comuni di dotarsi di un piano delle attrezzature religiose senza contestualmente revisionare l'intera disciplina del governo del territorio, determina un'ingiustificata compressione delle prerogative dei Comuni da parte della Regione;
 - o2) lede l'autonomia dei Comuni e, in particolare, viola l'autonomia riservata ai Comuni in relazione all'esercizio dei poteri e delle funzioni di loro competenza e la potestà regolamentare sulle funzioni loro attribuite.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- p) T.a.r. per la Lombardia, Milano, sez. II, 3 agosto 2018, n. 1939 (cit., alla cui già citata News US si rinvia, per approfondimenti), secondo cui *“sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 72, commi 1 e 2, della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall’articolo 1, comma 1, lett. c), della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione”*;
- q) Corte cost., 7 aprile 2017, n. 67 (in *Foro it.*, 2017, I, 1451, in *Giur. costit.*, 2017, 662, con nota di RIMOLI), secondo cui:
- q1) *“è incostituzionale l’art. 2 l.reg. Veneto 12 aprile 2016 n. 12, nella parte in cui, nell’introdurre nella l.reg. 23 aprile 2004 n. 11 l’art. 31 ter, al suo 3° comma, dispone che nella convenzione può essere previsto l’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”*;
 - q2) *“è infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 l.reg. Veneto 12 aprile 2016 n. 12, nella parte in cui introduce nella l.reg. 23 aprile 2004 n. 11 l’art. 31 bis, che riconosce alla regione ed ai comuni veneti, ciascuno nell’esercizio delle rispettive competenze, il compito di individuare i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per 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, 3° comma, cost. e delle altre confessioni religiose, in riferimento agli art. 3, 8 e 19 cost.”*. La Corte esclude il contrasto con il principio di laicità dello Stato e con il divieto di discriminazione fra le diverse confessioni religiose attraverso una lettura «costituzionalmente conforme» della normativa regionale impugnata e rilevando come eventuali illegittime applicazioni della normativa, non discendenti immediatamente dal testo della legge, potranno essere censurate, caso per caso, nelle opportune sedi giurisdizionali;
- r) Corte cost., 24 marzo 2016, n. 63 (in *Foro it.*, 2017, I, 1451, in *Regioni*, 2016, 598, con nota di GUAZZAROTTI, in *Giur. it.*, 2016, 1070, con nota di TUCCI, in *Riv. neldiritto*, 2016, 780, con nota di SANSONE, e in *Giur. costit.*, 2016, 616, con note di RIMOLI, CROCE), secondo cui, tra l’altro:
- r1) *“è incostituzionale l’art. 70, comma 2 bis, lett. a) e b), e 2 quater, l.reg. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12, introdotto dall’art. 1, 1° comma, lett. b), l.reg. Lombardia 3 febbraio 2015 n. 2, nella parte in cui, per la realizzazione di edifici*

di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, distingue tre ordini di destinatari e stabilisce specifici requisiti per le confessioni «senza intesa», la cui valutazione è obbligatoriamente rimessa al vaglio preventivo, ancorché non vincolante, di una consulta regionale, da istituirsi e nominarsi con provvedimento della giunta regionale”;

- r2) *“è infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 70, 2° comma ter, ultimo periodo, l.reg. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12, introdotto dall’art. 1, 1° comma, lett. b), l.reg. Lombardia 3 febbraio 2015 n. 2, nella parte in cui prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla chiesa cattolica devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato e che tali convenzioni devono prevedere espressamente la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione, in riferimento all’art. 19 cost.”;*
- r3) *“è infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 72, 7° comma, lett. g), l.reg. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12, introdotto dall’art. 1, 1° comma, lett. c), l.reg. Lombardia 3 febbraio 2015 n. 2, nella parte in cui prevede che il piano delle attrezzature religiose garantisca la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel piano territoriale regionale (Ptr), in riferimento agli art. 3, 8 e 19 cost.”;*
- r4) *“è costituzionalmente illegittimo, per violazione degli art. 3, 8, 19 e 117, 2° comma, lett. c), cost., l’art. 70, 2° comma bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti» e lett. a) e b), e 2° comma quater, l.reg. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 (introdotto dall’art. 1, 1° comma, lett. b), l.reg. 3 febbraio 2015 n. 2), in quanto impongono alle sole confessioni religiose non firmatarie di intese con lo stato requisiti differenziati e più stringenti per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi”;*
- r5) *il principio costituzionale di laicità dello Stato in regime di pluralismo confessionale e culturale deve essere inteso nel senso che il libero esercizio del culto è da ritenersi aspetto essenziale della libertà di religione e, quindi, l’apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio del medesimo, ricade nella garanzia dell’art. 19 Cost.;*
- r6) *“nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v’è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al ‘buon costume’, ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all’art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli*

appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile 'con l'ordinamento giuridico italiano', essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, 2° comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi 'tiranno'. Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto — nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra — sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza";

- s) T.a.r. per la Lombardia, Milano, sez. II, 8 novembre 2013, n. 2485 (in *Urbanistica e appalti*, 2014, n. 345, con nota di ROCCELLA), secondo cui, in sede di formazione del piano di governo del territorio, ai sensi della l.r. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12, il comune è tenuto a individuare, nel piano dei servizi, aree da destinare a servizi religiosi, valutando le richieste formulate dagli enti delle confessioni religiose in rapporto alle dimensioni della loro presenza sul proprio territorio;
- t) sulle competenze statali e regionali in materia di edifici di culto v. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 2000, 8° ed., 348 ss.;
- u) in materia di limiti della legge regionale a disciplinare competenze proprie dei comuni in materia urbanistica si veda:
 - u1) Corte cost., 13 giugno 2018, n. 126 (oggetto della News US, in data 2 luglio 2018, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), la quale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 33 del decreto legge n. 133 del 2014 (rubricato "*Bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale - comprensorio Bagnoli – Coroglio*"), ha dichiarato infondata la questione sollevata con riferimento ai commi 3, 9, 10 e 13 del citato art. 33 (attinente alle modalità di approvazione del programma di rigenerazione urbana), mentre in relazione alla prospettata incostituzionalità del comma 12 dello stesso articolo (attinente alle modalità di corresponsione dell'indennizzo dovuto ai proprietari delle aree), da un lato, ha ritenuto la questione di costituzionalità inammissibile (con riferimento al parametro di cui all'art. 101 Cost.) in quanto priva di motivazione e, dall'altro lato, ha evidenziato come la disciplina censurata fosse superata da normativa sopravvenuta, disponendo quindi la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un rinnovato esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione;

u2) Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 4 dicembre 2017, n. 5711 (oggetto della News Us, in data 21 dicembre 2017, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui *“non è manifestamente infondata, con riferimento ai principi di sussidiarietà (artt. 5, 114 e 118 Cost.) e di riserva alla legislazione esclusiva statale delle funzioni fondamentali del comune (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.), la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, l. reg. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, in quanto, nel dettare i criteri per la cd. riduzione del consumo del suolo, determina una illegittima compressione delle potestà urbanistiche comunali”*.