

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 254 (depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2019)

Materia: Edilizia e Urbanistica, diritti fondamentali, libertà religiosa

Parametri invocati: Articoli 2, 3, 5, 19, 97, 114 secondo comma, 117, secondo comma, lettera m) e sesto comma e 118, primo comma, della Costituzione;

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia

Oggetto: articolo 72, commi 1 e 2 e 5, secondo periodo della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2.
- illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;
- inammissibili le altre questioni sollevate

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, 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”*, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione. L'art. 72, comma 1, stabilisce che *“le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70”*. Il comma 2 dispone che *“l'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70”*. Le attrezzature religiose sono identificate dall'art. 71 della stessa l.r. Lombardia 12/2005. Secondo il TAR, i commi 1 e 2 dell'art. 72, nel prevedere che, in assenza o comunque al di fuori delle previsioni del piano delle attrezzature religiose (PAR), i comuni non possano consentire l'apertura di spazi destinati all'esercizio del culto, a prescindere dal contesto e dal carico urbanistico generato dalla specifica opera, violerebbero: a) l'art. 19 Cost., in quanto la possibilità di esercitare collettivamente e in forma pubblica i riti non contrari al buon costume verrebbe a essere subordinata alla discrezionale pianificazione comunale e, quindi, al controllo pubblico; b) l'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate eccederebbero lo scopo di assicurare il corretto inserimento sul territorio delle attrezzature religiose e assegnerebbero a queste un trattamento discriminatorio rispetto a quello riservato ad altre attrezzature comunque destinate alla fruizione pubblica, con conseguente violazione *“dei fondamentali canoni di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione”*; c) l'art. 2 Cost., *“stante la centralità del credo religioso quale espressione della personalità dell'uomo, tutelata nella sua affermazione individuale e collettiva”*. Nel giudizio lo stesso TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale del comma 5, secondo periodo, dell'art.

72 della l.r. Lombardia 12/2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della l.r. Lombardia 2/2015, per contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 19, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e sesto comma, e 118, primo comma, Costituzione. Per la Corte, le questioni relative all'art. 72, comma 1, sono inammissibili per irrilevanza. Mentre le questioni proposte con riferimento all'art. 72, comma 2, occorre esaminare, in primo luogo, l'eccezione di irrilevanza sollevata dalla Regione, secondo la quale, mentre il TAR censura la sproporzione tra l'obbligo generalizzato previsto dalla norma, che impone l'esistenza del PAR come condizione per l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa, e le ipotesi in cui questa consista per esempio in una piccola sala di preghiera, il giudizio a quo riguarderebbe invece un luogo di culto potenzialmente frequentabile da un numero non determinato di fedeli e destinato a incidere in modo rilevante e permanente sul tessuto urbano. L'eccezione non è fondata e complessivamente, la motivazione del TAR sulla rilevanza risulta adeguata. Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, proposta in relazione agli articoli 2, 3, primo comma, e 19 Cost., è fondata. La Corte ricorda la cornice costituzionale in cui si inserisce l'oggetto dei presenti giudizi. La libertà religiosa garantita dall'art. 19 Cost. è un diritto inviolabile e la Corte ricorda le sentenze 203/1989, 195/1993 e 334/1996, tutelato "al massimo grado" dalla Costituzione e cita la sentenza 52/2016. La garanzia costituzionale ha valenza anche "positiva", giacché il principio di laicità che contraddistingue l'ordinamento repubblicano è da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato, ovvero, non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità e da ultimo la Corte ricorda la sentenza 67/2017. Della libertà di religione il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale, che lo stesso art. 19 Cost. garantisce. L'esercizio pubblico e comunitario del culto, come la Corte ha più volte precisato, va dunque tutelato, e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall'avvenuta stipulazione o meno dell'intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza. A tal proposito richiama le sentenze 59/1958, 195/1993 e 63/2016. La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio da parte di regioni e comuni, ed in applicazione del citato principio di laicità, esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose ed impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici. Naturalmente, nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, regioni e comuni devono tener conto della loro presenza nel territorio di riferimento, dal momento che, in questo contesto, il divieto di discriminazione "*non vuol dire [...] che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione*" come affermato con sentenza 63/2016. Il quadro costituzionale descritto ha trovato attuazione nella normativa, sia statale che di molte regioni, che garantisce la previsione di adeguati spazi per i luoghi di culto per l'esercizio della libertà religiosa. Per quanto concerne la disciplina statale, in base all'art. 3 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*), i luoghi di culto rientrano tra le "*attrezzature di interesse comune*" che devono essere previste dagli strumenti urbanistici al fine di soddisfare gli standard fissati dallo stesso decreto. Inoltre, l'art. 16, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), ha confermato che gli oneri di urbanizzazione secondaria riguardano anche "*chiese*

e altri edifici religiosi”. A livello regionale, negli anni Ottanta e Novanta molte regioni hanno dettato norme dirette a riservare alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria, al fine di agevolare la realizzazione ed in questo filone si inseriva anche la legge della Regione Lombardia 20/1992 che riservava alle attrezzature religiose il 25% della dotazione complessiva di attrezzature per interesse comune e prevedeva, fra l’altro, che in ciascun comune almeno l’8% delle somme riscosse per oneri di urbanizzazione secondaria fosse destinato alla loro realizzazione e manutenzione. Poiché tuttavia tali contributi erano riservati alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose dotate di intesa, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione che li prevedeva, nella parte in cui prescriveva il requisito dell’intesa con sentenza 346/2002. La successiva legge della Regione Lombardia 12/2005 disciplinava agli articoli da 70 a 73, la realizzazione di attrezzature religiose, stabilendo che esse sarebbero state regolate, insieme alle altre attrezzature di interesse pubblico, dal piano dei servizi. Tale normativa è stata oggetto, a partire dal 2006, di varie modifiche, che hanno progressivamente sottoposto l’apertura di luoghi di culto a controlli e limiti sempre più penetranti. Da ultimo è intervenuta la l.r. Lombardia 2/2015, oggetto del presente giudizio, che ha dettato una complessa disciplina in materia di attrezzature religiose, modificando l’art. 70 e sostituendo l’art. 72 della l.r. Lombardia 12/2005. La disciplina del 2015 è stata impugnata, in alcune sue parti, dal Governo, e la Corte ha deciso il ricorso con la sentenza 63/2016, fra l’altro dichiarando costituzionalmente illegittimi l’art. 70, commi 2-bis (nella parte in cui fissava alcuni requisiti solo per le confessioni non cattoliche senza intesa) e 2-quater (che istituiva la consulta regionale), e l’art. 72, comma 4, primo periodo (che prevedeva i pareri relativi ai profili di sicurezza pubblica, nel corso del procedimento di formazione del PAR), e comma 7, lettera e) (che richiedeva un impianto di videosorveglianza negli edifici di culto), della l.r. Lombardia 12/2005. La sentenza 63/2016 non si è pronunciata nel merito sulle norme qui in esame, poiché i commi 1 e 2 dell’art. 72 non erano stati impugnati dal Governo e l’art. 72, comma 5, è stato oggetto di una pronuncia di manifesta inammissibilità. La disposizione censurata (art. 72, comma 2, della l.r. Lombardia 12/2005, introdotto dalla legge reg. Lombardia n. 2 del 2015) subordina l’installazione di tutte le nuove attrezzature religiose al PAR (atto separato facente parte del piano dei servizi), che rappresenta a sua volta una novità introdotta dalla stessa l.r. Lombardia 2/2015. La Corte ricorda di aver già chiarito finalità e limiti, affermando che la legislazione regionale in materia di edilizia di culto trova la sua ragione e giustificazione, propria della materia urbanistica, nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi. In questo contesto *“la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell’esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure”* e richiama la sentenza 67/2017. Nell’esercizio delle sue competenze, tuttavia, il legislatore regionale *“non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione”*, non essendogli consentito in particolare di introdurre *“all’interno di una legge sul governo del territorio [...] disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione”* e ricorda ancora la sentenza 63/2016. In sintesi dunque, nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l’edilizia di culto, le regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell’ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. A tali condizioni non risponde l’art. 72, comma 2, della l.r. Lombardia 12/2005, che subordina l’installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all’esistenza del PAR. La Corte rileva che tale soluzione legislativa per un verso non consente un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e per altro verso finisce con l’ostacolare l’apertura di nuovi luoghi di culto. A questo riguardo viene in evidenza innanzitutto il carattere assoluto della previsione, che riguarda indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare

un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante. Il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di nuovi luoghi di culto. E ciò qualsiasi sia la loro consistenza, dalla semplice sala di preghiera per pochi fedeli al grande tempio, chiesa, sinagoga o moschea che sia. In conclusione, la compressione della libertà di culto che la norma censurata determina, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche che le sono proprie, si risolve nella violazione degli articoli 2, 3, primo comma, e 19 Costituzione. Passando a esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della l.r. Lombardia 12/2005, la Corte, nel merito, ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale relativa all'art. 72, comma 5, secondo periodo sollevata in riferimento agli articoli 2, 3 e 19 Costituzione. Come visto, la norma censurata stabilisce che, decorso il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della l.r. Lombardia 2/2015, il PAR è approvato unitamente al nuovo PGT, il che significa che il PAR non può essere approvato *“separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (PGT o variante generale)”*. Seguendo un modello diffuso nella legislazione urbanistica regionale più recente, anche il legislatore regionale lombardo ha previsto un piano urbanistico comunale, denominato PGT, che si articola in tre atti: documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole (art. 7 della l.r. Lombardia 12/2005). Il documento di piano ha un contenuto ricognitivo-conoscitivo e determina gli obiettivi e le politiche di sviluppo del territorio. Esso ha validità quinquennale ed è sempre modificabile (art. 8 della citata legge regionale). Il piano dei servizi serve ad assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, non ha termini di validità ed è sempre modificabile (art. 9 della stessa legge regionale). Infine, il piano delle regole ha i diversi contenuti indicati nell'art. 10 della legge regionale in questione, e anch'esso non ha termini di validità ed è sempre modificabile (art. 10, comma 6). La contestualità di approvazione del PAR e del nuovo PGT o di una sua variante generale, imposta dall'art. 72, comma 5, secondo periodo, fa sì che le istanze di insediamento di attrezzature religiose siano destinate a essere decise in tempi del tutto incerti e aleatori. La norma censurata, ostacolando la programmazione delle attrezzature religiose da parte dei comuni (a loro volta condizionati nell'esercizio della loro autonomia amministrativa in materia urbanistica, su cui, da ultimo, sentenza 179/2019), determina una forte compressione della libertà religiosa, che può addirittura spingersi fino a negare la libertà di culto. La previsione ad opera della legge regionale della necessaria e inderogabile approvazione del PAR unitamente all'approvazione del piano che investe l'intero territorio comunale (il PGT o la sua variante generale) è dunque ingiustificata e irragionevole, e tanto più lo è in quanto riguarda l'installazione di attrezzature religiose, alle quali, come visto, in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione. Anche nel caso dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, per la Corte, la disposizione censurata determina una limitazione dell'insediamento di nuove attrezzature religiose non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio e che essa, dunque, comprimendo in modo irragionevole la libertà di culto, viola gli articoli 2, 3 e 19 Costituzione. La Corte, pertanto, alla luce di quanto descritto *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, 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”*; *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015. Dichiara, infine, inammissibili le altre questioni sollevate.