

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante conferimento dell'incarico di Commissario straordinario per l'infrastruttura idrica di Pietrarossa in Sicilia. Atto n. 47 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e conclusione – Parere favorevole</i>)	132
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	138

SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 71 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, in materia di compatibilità urbanistica dell'uso delle sedi e dei locali impiegati dalle associazioni di promozione sociale per le loro attività. C. 1018 (<i>Esame e rinvio</i>)	133
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	137

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 7 giugno 2023. — Presidenza del presidente Mauro ROTELLI. Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Tullio Ferrante.

La seduta comincia alle 14.30.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante conferimento dell'incarico di Commissario straordinario per l'infrastruttura idrica di Pietrarossa in Sicilia.

Atto n. 47.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto, rinviato nella seduta del 31 maggio 2023.

Mauro ROTELLI, *presidente*, avverte che il termine per l'espressione del parere scade il 12 giugno.

Aldo MATTIA (FDI), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Il sottosegretario Tullio FERRANTE concorda con la proposta di parere del relatore.

Angelo BONELLI (AVS) osserva che l'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012 fa divieto di accedere a incarichi remunerati per il personale in quiescenza e chiede informazioni con riguardo alla remunerazione del Commissario straordinario.

Marco SIMIANI (PD-IDP), nel condividere la richiesta del deputato Bonelli, preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore.

Il sottosegretario Tullio FERRANTE sottolinea che la circolare n. 6 del 2014 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiarito che per la loro natura eccezionale devono ritenersi esclusi dalla citata normativa gli incarichi dei commissari straordinari. Non ritiene pertanto che sussistano motivi ostativi al conferimento dell'incarico commissariale all'ingegner Martini.

Agostino SANTILLO (M5S) preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di nomina del Commissario, anche in ragione dell'importante lavoro svolto dai precedenti Governi, e ringrazia il rappresentante del Governo per i chiarimenti forniti.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore (*vedi allegato*).

Mauro ROTELLI, *presidente*, avverte che il deputato Bonelli si è astenuto.

La seduta termina alle 14.40.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 7 giugno 2023. — Presidenza del presidente Mauro ROTELLI.

La seduta comincia alle 14.40.

Modifica all'articolo 71 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, in materia di compatibilità urbanistica dell'uso delle sedi e dei locali impiegati dalle associazioni di promozione sociale per le loro attività.
C. 1018.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Fabrizio ROSSI (FDI), *relatore*, evidenzia che la proposta di legge, che riprende il testo di una proposta di legge presentata nella scorsa legislatura, si compone di un unico articolo finalizzato ad escludere, per

le associazioni di promozione sociale che svolgono, anche occasionalmente, attività di culto, l'applicazione della normativa di favore prevista dell'articolo 71, comma 1, del codice del Terzo settore (decreto legislativo n. 117 del 2017) per il cambio di destinazione d'uso dei locali utilizzati come sedi degli enti del terzo settore.

In relazione allo svolgimento di attività di culto, la norma in esame limita la propria applicazione alle attività di culto di confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato non sono regolati sulla base di intese, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione.

Nel rinviare alla documentazione predisposta dagli uffici per ogni opportuno approfondimento, segnala che la disciplina che la proposta di legge intende novellare, nella vigente formulazione, consente di utilizzare sedi e locali a disposizione degli enti del terzo settore per le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica. Una identica disposizione era già contenuta nella legge n. 383 del 2000 al comma 4 dell'articolo 32.

In sostanza, la normativa vigente legittima l'insediamento di un'associazione di promozione sociale e l'esercizio della relativa attività in una qualunque delle zone o destinazioni d'uso omogenee previste dal citato decreto ministeriale, senza che si possano opporre limitazioni derivanti dall'assetto urbanistico del territorio interessato. Né appare necessario verificare la conformità urbanistica dei locali delle associazioni di promozione sociale, dal momento che la citata norma ne sancisce la compatibilità con tutte le destinazioni d'uso.

Fa presente che la proposta di legge in esame, secondo quanto esplicitato nella relazione illustrativa, intende limitare l'applicazione della vigente disciplina tenuto conto della proliferazione nell'ultimo decennio di associazioni che, di fatto, hanno come funzione esclusiva o prevalente quella di gestire luoghi di culto per le comunità islamiche in immobili privi dei requisiti urba-

nistici, strutturali e di sicurezza, necessari per tale destinazione d'uso.

L'esigenza di colmare una lacuna normativa che ha consentito un uso strumentale della disciplina di favore per le organizzazioni ritenute portatrici di un peculiare valore sociale appare anche suggerita dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 181 del 2013. Quest'ultima, infatti, oltre ad aver precisato come « l'interferenza, la sovrapposizione e la commistione tra l'attività di culto (...) e le altre attività declamate nello Statuto rendono impossibile il riconoscimento all'Associazione come APS » ha concluso che « ove, come nella specie, non venga specificamente dimostrato un vincolo strumentale dell'attività di culto rispetto alle attività di promozione sociale che l'associazione intende realizzare, si rischirebbe di consentire un utilizzo del tutto strumentale ed opportunistico della normativa di estremo favore sopra richiamata per porre un edificio destinato al culto in qualsiasi parte del territorio comunale ».

La proposta di legge intende dunque scongiurare tale rischio, senza interferire nell'attuale disciplina definitoria delle associazioni di promozione sociale e delle relative attività di cui all'articolo 35 del citato codice del terzo settore.

In via preliminare, segnala come la giurisprudenza abbia chiaramente affermato il principio secondo cui per « attività di culto » si intende la « pratica religiosa esteriore riservata ai credenti di una determinata fede » (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 181/2013), il che la distingue chiaramente dal complesso delle attività di promozione sociale disciplinate dal citato codice.

Il mutamento di destinazione d'uso di edifici al fine di un loro utilizzo quali luoghi di culto è stato oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali. In proposito, può essere ricordata, tra le altre, la sentenza del TAR Veneto 27 gennaio 2015, n. 91, ove si legge che « occorre distinguere il caso di [...] esercizio di un'attività associativa all'interno di un capannone industriale-artigianale, nel quale si svolgono, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose, attività espressione dello *ius utendi*

del proprietario ed inidonea a comportare l'assegnazione dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale, da altri e ben diversi casi di mutamenti di destinazione d'uso suscettibili, per l'afflusso di persone o di utenti, di creare centri di aggregazione (chiese, moschee, centri sociali, ecc.) aventi come destinazione principale o esclusiva l'esercizio del culto religioso o altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico ».

Di rilievo anche la successiva sentenza della Cassazione (n. 36689/2019) secondo cui, in assenza di idoneo titolo abilitativo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile al fine di trasformarlo in un luogo di culto costituisce un abuso edilizio.

Da ultimo il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5437/2021, ha ricordato che « la giurisprudenza di questo Consiglio ha già avuto modo di affermare che anche un mutamento di destinazione d'uso meramente funzionale, ovvero senza la realizzazione di opere edilizie, può determinare una variazione degli standard urbanistici ed è in grado di incidere sul tessuto urbanistico della zona ».

In conclusione, ribadisce che la proposta di legge mira a superare fenomeni di aggiramento della normativa urbanistica ed edilizia concernente il cambio di destinazione d'uso da parte di associazioni che esercitano l'attività di culto in modo regolare e continuo, senza alcun evidente collegamento con le finalità di promozione sociale degli enti del terzo settore, ferma restando la necessità di rispettare le garanzie costituzionali in materia di libertà religiosa nei termini affermati nella giurisprudenza costituzionale. Segnala infine che l'intervento normativo proposto si limita a introdurre una modifica normativa nel codice del terzo settore, ma che l'esame della proposta rappresenta un'occasione per una riflessione più ampia sull'opportunità di modifiche alla disciplina in materia edilizia finalizzate a perseguire la finalità della proposta di legge.

Marco SIMIANI (PD-IDP) fa presente di aver approfondito l'iter parlamentare dell'analoga proposta di legge presentata nella scorsa legislatura dal deputato Foti e ripre-

corso i vari passaggi parlamentari, anche per capire le reali motivazioni della presentazione di tale proposta. Nel dichiarare sin d'ora la contrarietà del proprio gruppo, osserva che in molte aree produttive i capannoni sono utilizzati a scopi ricreativi, mentre la proposta di legge incide sulle attività di culto, con dubbi forti sulla sua compatibilità costituzionale. Fa presente che la Corte è intervenuta, infatti, anche sancendo l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che intendevano limitare lo svolgimento delle attività di culto nelle aree produttive. Ritiene quindi opportuno che la Commissione svolga audizioni, per valutare l'utilità della proposta e fugare eventuali dubbi di legittimità costituzionale, osservando come l'aver adibito determinati siti, anche se impropri dal punto di vista urbanistico, all'attività di culto sia motivato del malcelato divieto di costruire moschee che ha caratterizzato gli scorsi anni.

Angelo BONELLI (AVS) manifesta preoccupazione per l'impatto e la portata della proposta di legge. A suo giudizio, si pone un problema di disuguaglianza di fronte alla legge delle attività che si svolgono in locali urbanisticamente non adatti, solo alcuni dei quali sarebbero, per la natura dell'attività svolta e non per ragioni tecniche e oggettive, sottoposti alla verifica di compatibilità urbanistica. Fa notare inoltre che quelle attività che si intenderebbe vietare, ovvero quelle di culto, sono proprio quelle garantite dalla Costituzione. Ritiene anch'egli opportuno svolgere audizioni, sottolineando come la proposta di legge sia effettivamente discriminatoria non solo per la religione musulmana, ma anche per molti culti minori che ne riceverebbero nocuo-

Piergiorgio CORTELAZZO (FI-PPE) osserva che la scorsa legislatura non sono stati svolti approfondimenti sull'analoga proposta di legge anche per la consapevolezza che l'esame di questa, presentata nell'ambito della quota dell'opposizione, non si sarebbe concluso, al contrario di quanto potrebbe accadere in questa legislatura. Sottolinea quindi l'opportunità che ven-

gano svolte le dovute verifiche per capire l'impatto che l'approvazione della proposta potrebbe avere, attraverso un ristretto numero di audizioni che possano rassicurare sulla portata normativa della proposta ed escludere che si possa danneggiare il mondo del *no profit*.

Ilaria FONTANA (M5S), condividendo le perplessità dei deputati Simiani e Bonelli, ricorda che nella passata legislatura il proprio gruppo, già contrario alla proposta, aveva presentato un emendamento soppressivo dell'intero testo, che era stato approvato dalla Commissione. Richiama anche le perplessità contenute nel parere reso allora dalla Commissione Affari costituzionali. Ribadisce la contrarietà del proprio gruppo sulla proposta di legge e chiede di poter svolgere un breve ciclo di audizioni volto ad approfondire i profili più critici della normativa del settore e dirimere i dubbi anche di carattere costituzionale sulla possibile lesione del diritto alla libertà di culto.

Daniela RUFFINO (A-IV-RE) ricorda che il testo oggi in esame aveva già impegnato la Commissione nella scorsa legislatura e che le molte perplessità manifestate anche da parte di gruppi che compongono l'attuale maggioranza rendevano allora evidente che il percorso non sarebbe stato concluso. Ritiene opportuno che si svolgano puntuali e mirate audizioni, e in particolare l'audizione dell'Anci, la cui richiesta è mossa dal timore che ci sia il rischio, approvando la proposta, di complicare piuttosto che semplificare il lavoro degli amministratori locali.

Aldo MATTIA (FDI) ritiene che la proposta di legge non leda la libertà di culto, ma ha lo scopo di fare ordine e legalizzare situazioni che ormai sono strutturali e del tutto inaccettabili e auspica pertanto che venga approvata quanto prima. Ritiene che le regole debbano essere rispettate da tutti, senza aggiramenti della normativa che configurano dei veri e propri abusi, che non possono essere nascosti dietro il vessillo della libertà di culto. Nel rilevare come gli approfondimenti richiesti nel corso del di-

battito siano già stati svolti, come segnalato dal relatore che ha richiamato la giurisprudenza sul punto, giudica pertanto che non siano necessarie le audizioni richieste.

Franco MANES (MISTO-MIN.LING.), nel condividere la necessità di fare approfondimenti, ritiene che non ci si debba focalizzare tanto sulla libertà di culto quanto invece muoversi all'interno del perimetro tecnico e urbanistico e che la competenza pianificatoria della regione e gli strumenti esecutivi conseguenti rappresentino il perimetro nel quale agire. Nella relazione è stato richiamato il DM 1444 del 1968, in cui si definiscono gli standard urbanistici e i servizi urbanistici, che sono gli elementi che devono informare la logica della proposta di legge. Condivide poi le preoccupazioni della deputata Ruffino concernenti l'impatto sugli amministratori locali.

Daniela RUFFINO (A-IV-RE) insiste che sarebbe opportuno chiarire il quadro normativo già in questa fase di esame in Commissione, dal momento che la normativa urbanistica è complessa, ogni regione ha i propri regolamenti e ogni comune ha il proprio piano regolatore. Appare pertanto a suo avviso opportuno valutare le ricadute che potrebbe comportare. Nel rilevare la volontà della Commissione di agire in modo costruttivo, senza in alcun modo voler ritardare l'esame della proposta di legge, ribadisce la richiesta che venga svolta l'audizione dell'Anci, al fine di avere la certezza di non mettere in difficoltà gli enti locali.

Gianpiero ZINZI (LEGA) ritiene che la soluzione potrebbe essere quella di svolgere la sola audizione di Anci.

Angelo BONELLI (AVS) fa presente, alla luce del dibattito svolto, che la preoccupazione prima manifestata è ora anche maggiore, poiché da parte della maggioranza si vuole modificare l'articolo 71 del Codice del terzo settore, che intende invece favorire la promozione sociale. La proposta prevede, di fatto, che le confessioni religiose che sono oggetto di intesa possano

operare in deroga agli strumenti urbanistici a differenza delle altre, operando una discriminazione delle attività di culto in base alla loro regolazione o meno ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione. Concorde con l'opportunità di svolgere l'audizione dell'Anci, cui affiancherebbe anche le associazioni di altri culti, in particolare buddisti, induisti, coinvolgendo anche il mondo cattolico.

Marco SIMIANI (PD-IDP) paventa il rischio che tutto il terzo settore potrebbe essere messo in crisi dalla disposizione proposta. Ritiene che la congruità urbanistica non dipende certo dall'attività che si svolge all'interno delle sedi. Volendo circoscrivere l'ambito della discussione al solo profilo tecnico della verifica dei requisiti urbanistici, manifesta la massima disponibilità a discuterne, in particolare per garantire la sicurezza delle sedi, ma non certo nell'ambito della proposta in esame che non reca a suo giudizio questi contenuti. Osserva quindi che per il tenore della proposta, che incide sulla libertà di culto, è quanto mai opportuno svolgere delle audizioni che rappresentino un momento di confronto e approfondimento, per fugare i molti dubbi che sono emersi.

Aldo MATTIA (FDI) ribadisce la propria posizione, non ritenendo opportuno che si svolgano audizioni nell'ambito dell'esame della proposta.

Fabrizio ROSSI (FDI), *relatore*, ritiene che sia giusto concentrarsi sull'aspetto tecnico della questione e sulla competenza urbanistica ed edilizia delle regioni e dei comuni, in quanto l'applicazione della vigente disciplina rappresenta un *escamotage* utilizzato dalle associazioni per esercitare attività di culto in sedi dove non è garantita la sicurezza e in modalità che recano un forte impatto urbanistico sul territorio. Sottolinea che i luoghi di culto necessitano di una adeguata pianificazione e i cambi di destinazione d'uso devono essere fatti in modo appropriato.

Daniela RUFFINO (A-IV-RE), nel rilevare che il cambio di destinazione d'uso è

uno strumento importante per i comuni e sottolineando che il proprio gruppo ritiene fondamentale la promozione del terzo settore, auspica che la proposta non sia fonte di confusione e anzi debba costituire un veicolo di semplificazione e un'occasione di chiarezza per i comuni che già oggi si trovano ad affrontare la carenza di luoghi nei quali le confessioni religiose possono svolgere attività di culto.

Mauro ROTELLI, *presidente*, alla luce del dibattito svoltosi, ritiene opportuno che si svolgano gli opportuni approfondimenti attraverso un ciclo di audizioni. Ritiene che le questioni sollevate dalla deputata Ruffino siano degne di nota in quanto i sindaci

devono già oggi dare risposte sotto molti profili alle tante esigenze delle confessioni religiose diverse da quella cattolica. Condivide inoltre le preoccupazioni concernenti l'esigenza di semplificazione. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.25.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Mercoledì 7 giugno 2023.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.25 alle 15.50.

ALLEGATO

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante conferimento dell'incarico di Commissario straordinario per l'infrastruttura idrica di Pietrarossa in Sicilia. Atto n. 47.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VIII Commissione,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante conferimento dell'incarico di Commissario straordinario per l'infrastruttura idrica di Pietrarossa in Sicilia;

premesso che:

lo schema di decreto prevede che l'ingegner Antonio Martini, dirigente della pubblica amministrazione in quiescenza, rivesta il ruolo di Commissario straordinario per l'infrastruttura idrica di Pietrarossa in Sicilia, in sostituzione dell'architetto Ornella Segnalini che ha rassegnato le dimissioni dall'incarico commissariale;

la nomina si basa sulle disposizioni di cui all'articolo 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, che ha disciplinato l'individuazione, attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di interventi infrastrutturali per i quali si rende necessaria la nomina di uno o più Commissari straordinari per la loro realizzazione o completamento, in quanto caratterizzati da uno o più degli elementi individuati nella norma;

considerato che:

al Commissario straordinario si applicano le disposizioni di nomina del precedente Commissario, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2021, e che il Commissario, ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 aprile 2022 che ha modificato il predetto decreto del 2021, può assumere le funzioni di stazione appaltante in raccordo con la Regione Siciliana;

su tale proposta di nomina sono stati acquisiti il parere del Ministero dell'economia e delle finanze e l'intesa della Regione Siciliana;

valutata l'opportunità di procedere alla nomina del predetto Commissario in considerazione dell'esigenza di completare la realizzazione dell'opera che è destinata prevalentemente ad usi irrigui;

preso atto della valutazione favorevole espressa dalla Commissione Bilancio nella seduta del 31 maggio 2023,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.