

Roma, 10 ottobre 2023  
Commissione Ambiente – Camera dei deputati

Audizione sulla Proposta di Legge d’iniziativa dei deputati Foti, Messina, Antoniozzi, Gardini, Ruspandini, Angelo Rossi, Mattia, Benvenuti Gostoli, Iaia, Lampis, Milani, Fabrizio Rossi, Rotelli, Rachele Silvestri (n.1018) recante

Modifica all’art. 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

Per conto e in rappresentanza della Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI)

Signor Presidente,  
onorevoli Deputate e Deputati,

La Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI) è organo rappresentativo delle maggiori Chiese evangeliche del Protestantismo storico, minoranze religiose che, tra le prime, hanno attraversato la storia italiana, affrontando periodi di forti discriminazioni e partecipando attivamente alla costituzione del Paese nelle sue diverse fasi, non ultima quella repubblicana, dove l’universalità e l’invulnerabilità dei diritti costituzionali hanno restituito la pienezza del godimento dei diritti di cittadinanza per tutti, anche per chi professava, allora come oggi, una fede diversa da quella della maggioranza. Tra le Chiese rappresentate dalla FCEI vi sono le prime confessioni religiose diverse dalla cattolica che hanno stipulato un’intesa con lo Stato ai sensi dell’art. 8, terzo comma, della Costituzione, aprendo così la strada ad un percorso che ha riguardato molte altre minoranze religiose. Importanti confessioni religiose sono, tuttavia, ancora al di fuori della legislazione contrattata e ciò riguarda trasversalmente esperienze confessionali le più diverse, in cui si situano anche espressioni del cristianesimo evangelico più recente, presente in Italia dai primi anni del Novecento, certamente l’evangelismo in più forte espansione numerica (circa 400 mila presenze in Italia). Tutte realtà religiose soggette, ancora oggi, alla cosiddetta legislazione sui culti ammessi nel 1929-1930, un impianto legislativo vetusto e non in grado di regolare le complessità che il nuovo pluralismo religioso pone al legislatore e al Paese. La FCEI ha tra i suoi compiti quello di vigilare sul rispetto dei fondamentali diritti di libertà ed uguaglianza individuali e delle confessioni religiose, in un quadro di valorizzazione del pluralismo come risorsa democratica. Ha pertanto nel suo Dna la tutela della diversità religiosa e dei diritti di tutti. Si potrebbe dire, chi è stato

discriminato per motivi legati alla propria fede non può dimenticare e si pone in difesa della libertà di tutti e ognuno.

Questa lunga premessa è necessaria per inquadrare la nostra presenza qui oggi e per illustrare i motivi della nostra contrarietà alla proposta di legge in esame, che articolerò in diritto, a partire dalla prospettiva di cui alla premessa poc' anzi richiamata.

La proposta di legge oggi in discussione intende porre una modifica sostanziale all'art. 71 del codice del Terzo settore, l'articolo che prevede una disciplina di deroga a vantaggio degli Enti del Terzo Settore e che si concretizza nella possibilità, riconosciuta a questi ultimi, di svolgere attività istituzionali, diverse dalle produttive, nelle loro sedi e nei loro locali indipendentemente dalla destinazione urbanistica di questi ultimi.

Tale modifica si sostanzia nel limitare l'efficacia derogatoria richiamata agli Enti del Terzo Settore costituiti in forma di *associazioni di promozione sociale che svolgono, anche occasionalmente, attività di culto di confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato non sono regolati sulla base di intese ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione*<sup>1</sup>.

La relazione di accompagnamento alla citata Proposta di Legge illustra in maniera piuttosto chiara l'intento che si vuole raggiungere con la modifica legislativa, che in questa sede è appena il caso di ricordare: ostacolare un'asserita prassi tesa ad utilizzare la normativa di favore prevista dall'art. 71 CTS per consentire alle comunità islamiche di costituire propri luoghi di culto sul territorio italiano in deroga alle normative urbanistiche.

Tale obiettivo si pone alla base del primo profilo di incostituzionalità che riteniamo segnalare e che si sostanzia nell'introduzione della limitazione di deroga della disposizione in analisi alle sole confessioni religiose "senza intesa".

Sul punto, ricordiamo come la Consulta abbia rilevato in numerose occasioni che l'intesa costituisce lo strumento che la Costituzione ha introdotto per regolare i rapporti tra Stato e confessioni religiose con riferimento alle specificità di queste ultime, che richiedano eventualmente anche deroghe al diritto comune, mentre non è consentito attribuire a tale strumento il valore condizionale per l'esercizio di diritti di

---

<sup>1</sup> art. 1 PdL 1018 d'iniziativa dei deputati Foti e altri, presentata il 17 marzo 2023.

cui all'art. 8, primo e secondo comma, della Costituzione<sup>2</sup>. Per giurisprudenza costituzionale da anni ormai pacifica, una tale introduzione legislativa comporterebbe la violazione del divieto di discriminazione di cui agli artt. 3 e 8, primo comma, Costituzione. Non è pertanto sostenibile discriminare tra confessioni con o senza intesa per l'accesso ai diritti<sup>3</sup>.

Vorrei ricordare che tale principio non vale soltanto per la minoranza religiosa islamica, ma per la gran parte delle religioni presenti in Italia che, ad oggi, non dispongono di questo strumento. Per rimanere in area evangelica, dei circa 400mila evangelici presenti in Italia, solo circa 80mila godono della copertura garantita dall'intesa. Centinaia di migliaia di italiani con o senza cittadinanza (la metà) su cui la disposizione in analisi provocherebbe effetti nocivi che abbiamo visto già manifestarsi con le legislazioni regionali in materia di governo del territorio, con la chiusura e a volte la definitiva confisca di luoghi di culto.

Quest'ultima riflessione mi consente di passare al secondo profilo di incostituzionalità che vorrei segnalare: la modifica legislativa in analisi integra la più classica delle violazioni dell'art. 20 Cost., la disposizione cioè che prevede che *“il carattere ecclesiastico e il fine di religione e di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali, per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”*. Il prevedere cioè la non applicazione della deroga di favore di cui all'art. 71 CTS alle sole forme dell'associazionismo confessionale in funzione dell'attività di culto da queste svolte costituisce una palese violazione del divieto previsto dalla disposizione costituzionale richiamata. L'attività che in questo caso subirebbe un'illecita compressione altro non è che l'esercizio pubblico del culto, diritto tutelato dall'art. 19 Cost. nell'ambito del principio di libertà religiosa, che si sostanzia nell'apertura di templi e luoghi di culto comunque denominati.

Il terzo profilo che vorrei segnalare attiene nello specifico proprio alla questione dei luoghi di culto e ai tentativi che, da diversi anni, vengono perpetrati attraverso la legislazione in materia di edilizia e urbanistica per limitarne l'apertura o il mantenimento.

In numerose occasioni e da ultimo a partire dalla sentenza n. 63/2016 la Corte costituzionale ha ribadito che la legislazione in materia urbanistica non può introdurre disposizioni che compromettano od ostacolino la libertà di culto. Se, in quel caso, come nei successivi (si pensi n. 254/2019), l'illegittimità costituzionale ha riguardato,

---

<sup>2</sup> si veda Corte cost., 52/2016

<sup>3</sup> Tra le altre, Corte cost. 195/1993; 346/2002; 63/2016; 254/2019

nello specifico, strumenti di legislazione regionale o di regolamentazione comunale, nel caso che oggi si presenta siamo di fronte ad una nuova ipotesi, se possibile ancora più rilevante, stante la valenza nazionale della legislazione ordinaria di cui si propone la modifica.

Utilizzare una disposizione di materia urbanistica per restringere un diritto di libertà non è costituzionalmente sostenibile in nessun caso, nemmeno di fronte all'introduzione di una limitazione connessa alla soggettività giuridica di un ente, nello specifico alla costituzione di un ente in forma di APS. Sappiamo infatti che l'art. 71 CTS ha esteso il trattamento di favore inizialmente previsto per le sole APS a tutte le categorie di ETS.

Come giustificare, allora, l'introduzione della sola limitazione per le APS? E come giustificare poi la disparità di trattamento tra APS che svolgano o non svolgano attività di religione e di culto, in cui la deroga di favore vale solo per le seconde?

Il problema qui evidenziato si collega certamente alla tema della possibilità che gli Enti del Terzo settore costituiti in forma di APS esercitino o meno attività di culto, attività diverse da quelle di interesse generale di cui all'art. 5 CTS, ma per le quali non sussiste in ogni caso limitazione con riguardo alla destinazione urbanistica.

Il tema interseca una questione più volte rilevata in dottrina e che riguarda l'applicabilità della normativa di cui al CTS per lo svolgimento delle attività di interesse generale soltanto agli enti religiosi civilmente riconosciuti e cioè a quegli enti che abbiano ottenuto lo status di ente morale riconosciuto, una minima parte nel panorama dell'associazionismo collegato al fenomeno religioso.

Nei fatti la questione è superata dalla sola mera osservazione di che cosa avviene in uno edificio in uso ad una comunità religiosa. Le attività di culto e preghiera costituiscono infatti soltanto una parte delle numerosissime attività svolte: mense e distribuzione pasti, servizio vestiario, corsi di lingua, altre forme di *welfare* informale con cui le comunità di fede, tutte, trasversalmente, contribuiscono allo stato sociale e che si svolgono nei luoghi di cui oggi parliamo. Attività di interesse generale tipiche di terzo settore che convivono con momenti di culto e preghiera. Il confine è poroso. Come conciliare il dato contestuale della compresenza di attività per le quali la deroga troverebbe applicazione con lo svolgimento di attività di culto che, con la modifica proposta porterebbero l'automatica fuoriuscita dell'ente dal novero dei beneficiari? Quale ragionevole giustificazione è posta alla base di una tale disparità di trattamento, dai profili evidentemente discriminatori?

Queste riflessioni si collegano al problema reale che oggi è posto e che certamente non può trovare la sua risoluzione restrittiva nell'ambito della materia qui trattata. La questione è in realtà legata al problema della mancanza di un'adeguata legislazione che regolamenti il profilo associativo del diritto di libertà religiosa: nella difficoltà, se

non impossibilità delle minoranze religiose di acquisire il riconoscimento giuridico come enti di culto, queste ultime cercano nel diritto comune la strada per l'esercizio dei diritti minimi, come la possibilità di avere un luogo di culto e questa ricerca le espone ai rischi che oggi vediamo concretizzati. Quella in discussione oggi, come altre interventi limitativi, rendono di fatto l'associazionismo religioso privo di strumenti di tutela e manifestano tutto il loro portato discriminatorio.

Vorrei ricordare al riguardo che la Corte costituzionale ha più volte rilevato come le pubbliche istituzioni siano gravate del compito di individuare le forme per l'esercizio del culto pubblico e in forma collettiva, obbligo che non può essere ignorato né soverchiato da tentativi di trattare la questione per quello che non è.

Vorrei ricordare infine che la gestione razionale delle questioni legate all'edilizia di culto necessiterebbe della definizione dei principi fondamentali essenziali per la regolamentazione delle materie di legislazione concorrente, nel rispetto della Costituzione, e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, i quali non consentono restrizioni ingiustificate alla libertà di religione e di culto, pena la discriminatorietà delle stesse disposizioni.

E allora se di ambiente e territorio è necessario discutere e legiferare anche con riguardo all'edilizia di culto e al suo impatto territoriale, il nostro invito è a farlo per questo specifico fine ed entro lo specifico perimetro di competenza, nel rispetto delle disposizioni costituzionali e dei principi fondamentali sovraordinati.

Vi ringrazio per lo spazio concessomi e per l'attenzione prestata.