

A.C. 1018

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

**Camera dei Deputati
Commissione VIII Ambiente**

MEMORIA

Audizione del 10/10/2023

MEMORIA

Il DDL C 1018 Foti ed altri “ **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” riprende nella sostanza lo stesso DDL C. 1059 già presentato e discusso nella scorsa Legislatura.

Con esso i proponenti desiderano evitare che immobili in uso a APS ai sensi dell'art 71 comma 1 possano essere usati, anche solo occasionalmente, come luoghi di culto, con riferimento ora alle sole confessioni non oggetto di intese con lo Stato.

L'attuale art 71 comma 1 così recita:

“1. Le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica.”

I proponenti chiedono di aggiungere, al termine del comma, la seguente frase:

« Le disposizioni del presente comma non si applicano alle 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'articolo 8, terzo comma, della Costituzione ».

Per sostenere tale richiesta i proponenti argomentano che in questi ultimi anni si è vista la “diffusa proliferazione di associazioni di promozione sociale (APS) che, di fatto, però, hanno come funzione esclusiva o prevalente quella di gestire luoghi di culto per le comunità islamiche in immobili privi dei requisiti urbanistici, strutturali e di sicurezza, necessari per tale destinazione d'uso. “

Le criticità che rileviamo sono simili a quelle che avevamo già evidenziato pubblicamente a suo tempo, supportate dagli orientamenti di prassi assunti nel frattempo.

Va innanzitutto precisato che una APS, se vuole mantenere o acquisire tale qualifica, deve innanzitutto assumere come propria finalità una o più delle attività di interesse generale di cui all'art 5 D. Lgs. 117/17. Fra esse l'attività di qualsiasi culto non è prevista: pertanto se vi fosse un ente che, come viene argomentato dai proponenti il DDL nell'incipit della proposta del DDL, svolgesse come funzione esclusiva o prevalente quella di gestire luoghi di culto semplicemente dovrebbe essere cancellata dal Runts.

Già questa innovazione introdotta con il Codice del Terzo settore di per sé elimina alla radice la problematica a fondamento della richiesta dei proponenti.

Andando più in profondo, la proposta ha severe criticità costituzionali. Va ricordato infatti che l'inquadramento generale della questione deve muovere dall'art. 20 Cost., che recita:

“ Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o 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 caso in esame pare rientrare perfettamente dentro il paradigma dell'art. 20 Cost.: il fine di culto, ancorché esercitato occasionalmente, diviene causa di una speciale limitazione legislativa che distingue quell'ente da tutti gli altri. E la ragione della discriminazione sta proprio nella attività di culto, non in altri caratteri (posto che l'ente sia ancora - a seguito delle innovazioni portate dal Codice del Terzo settore - una APS, come tale iscritta al RUNTS).

La definizione di attività di culto, poi, varia da confessione religiosa a confessione religiosa. In generale, viene quasi sempre riprodotta la definizione di cui all'art. 16 della legge n. 222 del 1985 che - per quanto riguarda la religione cattolica - afferma che:

agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro.

Altro esempio: l'intesa con le Comunità ebraiche così definisce l'attività di culto:

Art. 25 (Attività di religione e di culto e attività diverse)

La Repubblica Italiana prende atto che secondo la tradizione ebraica le esigenze religiose comprendono quelle di culto, assistenziali e culturali. Agli effetti delle leggi civili si considerano peraltro: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'espletamento del magistero rabbinico, all'esercizio del culto, alla prestazione di servizi rituali. alla formazione dei rabbini, allo studio dell'ebraismo e all'educazione ebraica.

Per le confessioni con intese, si ha quindi un riferimento di diritto positivo. Per le confessioni religiose che non abbiano stipulato una intesa o un accordo, è materia complessa definire cosa sia una attività di culto e cosa no. Pertanto la norma proposta sarebbe di problematica se non impossibile attuazione, aprendo a notevoli contenziosi.

Va infine ricordato che sulle attività di culto si è già da tempo espresso anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con Nota 3734 del 15/04/2019.

Rispondendo al quesito

“se si debba comunque ritenere che per l'uso promiscuo, tra attività di culto e di promozione sociale, di sedi e locali non debba essere applicata la misura di favore di cui all'art. 71 del d.lgs. n. 117/2017.”

al termine dell'argomentare il Ministero conclude che:

“...qualora un locale (fosse anche la sede di un'associazione di promozione sociale) venga adibito in maniera sistematica e organizzata allo svolgimento di celebrazioni religiose o altre attività di culto, che ciò avvenga in assenza di deroghe rispetto alla ordinaria normativa urbanistica in materia di destinazione d'uso.

Si segnala che recentemente il Consiglio di Stato ha avuto modo di pronunciarsi in sede giurisdizionale (Sez. VI, n. 6176/2018) respingendo l'appello contro la precedente decisione cautelare del Tar Lombardia nei confronti di un'associazione destinataria da parte di un Comune di un provvedimento volto a ottenere la cessazione presso i locali sociali dell'attività di culto religioso e specificando che “la qualità dell'appellante come associazione di promozione sociale, per la quale l'art. 71 del d.lgs. 117/2017 ne consente l'insediamento della sede in edifici con qualunque destinazione d'uso, non l'autorizza ad insediare un luogo di culto non occasionale o precario in aree e territori comunali non vocati”; ciò anche “qualora le finalità religiose non siano contemplate nello statuto” , nel caso specifico, “lo scopo aggregativo tipico degli enti del terzo settore, e d'altronde svolto dall'Associazione in altri contesti, scolora rispetto ai dati di fatto che dimostrano anche il fine di culto da essa sì perseguito, ma in modo urbanisticamente scorretto”.

In sintesi, le novità introdotte dal Codice del Settore e le disposizioni di prassi ministeriale ci pare rendano superfluo il presente DDL.