

PROF. AVV. PIERLUIGI CONSORTI

ORDINARIO DI DIRITTO ECCLESIASTICO, DIRITTO CANONICO E DIRITTO DEL TERZO SETTORE
PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DEL FENOMENO RELIGIOSO
AFFILIATE PROFESSOR DIRPOLIS – SCUOLA SUPERIORE DI STUDI UNIVERSITARI E PERFEZIONAMENTO S. ANNA
UNIVERSITÀ DI PISA - DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
PIAZZA DEI CAVALIERI 2, 56126 PISA

Roma, 10 ottobre 2023

Intervento presso la Commissione ambiente della Camera dei deputati 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) - 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

Signor Presidente,
onorevoli Deputati e Deputate,

ho esaminato la proposta 1018 Foti ed altri e gli atti parlamentari relativi e offro il mio contributo tecnico-giuridico, dividendo questo intervento in due parti. Dapprima preciserò la questione alla luce del vigente art. 71 del Codice del Terzo settore (CTS) – con riferimento agli aspetti di diritto urbanistico - e poi metterò in evidenza i possibili effetti dell'eventuale approvazione della proposta. Ovviamente sarò disponibile a rispondere a eventuali domande.

1. L'art. 71 CTS prevede una disciplina agevolativa a vantaggio degli Enti del Terzo Settore (ETS) in termini di deroghe al diritto comune circa l'utilizzo dei locali in cui si svolgono le loro attività. Il primo comma, oggetto della proposta Foti ed altri, apre l'articolo consentendo agli ETS di svolgere attività istituzionali - «purché non produttive» - nei loro locali indipendentemente dalla loro «destinazione urbanistica», derogando così esplicitamente al criterio della omogeneità con le «destinazioni d'uso» previste dal D.M. 1444 del 1968. La *ratio* normativa di questa deroga risponde alla volontà di facilitare gli ETS, in quanto enti iscritti in uno speciale Registro perché se ne è accertata sia la meritorietà finalistica (art. 4) sia lo svolgimento di almeno una attività di interesse generale (art. 5).

La formulazione di questo comma presenta profili di incertezza interpretativa, in quanto richiama alcune formule giuridiche di indeterminata qualificazione.

Intanto, non è immediatamente chiaro definire le «attività istituzionali» di un ETS. Va da sé che le attività di interesse generale (art. 5) possono essere «istituzionali», ma possono essere istituzionali anche eventuali «attività diverse» (art. 6). Questa distinzione può essere importante, in quanto le «attività di culto», oggetto della proposta in esame, certamente non sono «attività di interesse generale», ma possono essere esercitate dagli ETS e, in certi casi, rivestire carattere istituzionale. Siccome l'art. 71 esclude dall'agevolazione le sole «attività produttive» - e quelle di

PROF. AVV. PIERLUIGI CONSORTI

ORDINARIO DI DRITTO ECCLESIASTICO, DIRITTO CANONICO E DIRITTO DEL TERZO SETTORE
PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DEL FENOMENO RELIGIOSO
AFFILIATE PROFESSOR DIRPOLIS – SCUOLA SUPERIORE DI STUDI UNIVERSITARI E PERFEZIONAMENTO S. ANNA
UNIVERSITÀ DI PISA - DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
PIAZZA DEI CAVALIERI 2, 56126 PISA

culto certamente non sono attività produttive¹ - va da sé che queste possono essere esercitate in tutti i locali degli ETS, indipendentemente dalla loro «destinazione urbanistica».

Per capire meglio la questione dal punto di vista urbanistico, è opportuno distinguere fra «destinazione urbanistica» e «destinazione d'uso». La prima riguarda la qualificazione di un territorio (o «zona») come stabilita dagli strumenti adottati da leggi statali o regionali, sulla base del menzionato D.M. del 1968, mentre la «destinazione d'uso» si riferisce agli immobili (e ai terreni) in termini giuridicamente non ben definiti. La legge, infatti, ne parla per contrastare le forme di abusivismo edilizio in fonti diverse da quelle urbanistiche in senso stretto, causando molti «problemi di coordinamento»², che la giurisprudenza ha provato a risolvere creando la categoria giuridica della «funzionalizzazione della destinazione d'uso» richiamata, nel T.U. in materia edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380). La materia è evoluta con l'inserimento – in questo T.U. - nel 2014 dell'art. 23 *ter* che ha introdotto le «categorie funzionali urbanistiche» e stabilito che le Regioni devono considerare «mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie», purché il bene non transiti a una diversa categoria funzionale tra quelle elencate nella norma novellata³. Nel 2020 il c.d. «decreto semplificazioni»⁴ ha infine facilitato il cambio di destinazione d'uso all'interno della stessa «categoria funzionale» restringendo quelli che determinino invece un passaggio tra diverse categorie funzionali «(ad esempio: da rurale a commerciale)»⁵.

Tutto questo dimostra che la legislazione urbanistica sta progressivamente diminuendo la funzione del «governo pubblico del territorio» a vantaggio della «libertà dei privati». Nella sostanza, il nodo teorico-applicativo della proposta che state esaminando è questo. Perciò non credo che sia utile addentrarsi nella differenza fra le sei aree di «zone territoriali omogenee» previste dal D. M. del 1968⁶, le

¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. i) del DPR 7 settembre 2010, n. 160, sono «i) «attività produttive»: le attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni, di cui alla lettera b), comma 3, dell'articolo 38 del decreto-legge (25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)».

² Consiglio di Stato, sezione sesta, 5 luglio 2022, n. 5593.

³ Le «categorie funzionali» sono a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

⁴ L. 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del D.L. 16 luglio 2020, n. 76.

⁵ Sezione sesta, 5 luglio 2022, n. 5593.

⁶ Così contrassegnate: «A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi; B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad, 1,5 mc/mq; C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B); D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati; E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda

PROF. AVV. PIERLUIGI CONSORTI

ORDINARIO DI DIRITTO ECCLESIASTICO, DIRITTO CANONICO E DIRITTO DEL TERZO SETTORE
PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DEL FENOMENO RELIGIOSO
AFFILIATE PROFESSOR DIRPOLIS – SCUOLA SUPERIORE DI STUDI UNIVERSITARI E PERFEZIONAMENTO S. ANNA
UNIVERSITÀ DI PISA - DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
PIAZZA DEI CAVALIERI 2, 56126 PISA

correlate «destinazioni d'uso» e le cinque «categorie funzionali» elencate nell'art. 23 *ter* del T.U. sull'edilizia. Il punto centrale è un altro: il CTS ha limitato la potestà pubblica di governo del territorio perché ha preferito permettere agli ETS di svolgere le loro attività ovunque, senza chiedere il cambio della «destinazione d'uso», al quale sono invece obbligati gli altri soggetti privati⁷, la proposta Foti vuole rafforzare questa potestà pubblica a svantaggio della libertà degli ETS. Una libertà d'azione agevolata per massimizzarne l'utilità sociale nel rispetto di diversi principi di rango costituzionale⁸.

2. La proposta che state esaminando inverte decisamente la rotta. Essa propone una deroga che priva della menzionata agevolazione le «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».

In primo luogo, segnalo che questa modifica si colloca al di fuori dell'evoluzione storica della legislazione sul Terzo settore, in quanto le «associazioni di promozione sociale» (APS) già ne fruivano prima della riforma, per cui l'art. 71 in realtà ha esteso a tutti gli ETS il vantaggio prima riservato alle sole APS⁹. Da questo punto di vista, la modifica produrrebbe un'eterogenesi di fini di difficile giustificazione.

Inoltre, essa incontra almeno tre ipotesi di incostituzionalità, che per semplicità chiamo di natura «discriminatoria».

La prima riguarda la distinzione fra APS in genere e APS che svolgono attività di culto, che richiama e integra quella già dichiarata illegittima da un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale riferita alla diversificazione – operata in alcune leggi regionali – fra ETS¹⁰. A questo proposito, la Consulta ha usato parole decisamente nette nella recente sentenza n. 52/2021, quando ha affermato che «il principio di non discriminazione» può ritenersi rispettato solo qualora la differenziazione sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio». Insomma, per raggiungere lo scopo voluto dai proponenti, bisognerebbe modificare il CTS e affrontare la

insediamenti da considerare come zone C); F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale» (art. 2).

⁷ Non bisogna fare l'errore di identificare queste distinzioni di carattere urbanistico con le classificazioni catastali degli immobili, che hanno scopo e conseguenze diverse (principalmente di natura tributaria).

⁸ Non c'è bisogno di dire che in questo specifico caso si fa principalmente riferimento al principio di sussidiarietà e di solidarietà.

⁹ Cfr. legge 7 dicembre 2000, n. 383, art. 32.4: «La sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, indipendentemente dalla destinazione urbanistica».

¹⁰ Cfr. sentt. 285/2019; 277/2019; 27/2020.

PROF. AVV. PIERLUIGI CONSORTI

ORDINARIO DI DRITTO ECCLESIASTICO, DIRITTO CANONICO E DIRITTO DEL TERZO SETTORE

PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DEL FENOMENO RELIGIOSO

AFFILIATE PROFESSOR DIRPOLIS – SCUOLA SUPERIORE DI STUDI UNIVERSITARI E PERFEZIONAMENTO S. ANNA

UNIVERSITÀ DI PISA - DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

PIAZZA DEI CAVALIERI 2, 56126 PISA

questione per quello che essa in realtà è: una limitazione dei diritti di libertà e non una questione di carattere urbanistico.

Qui entra in gioco la seconda discriminazione, che riguarda il riferimento esplicito alle sole «attività di culto». Prese in considerazione come tali (sarebbero necessarie alcune precisazioni, che richiederebbero però troppo tempo) la circostanza integra l'ipotesi esattamente negata dall'art. 20 Cost.¹¹.

Tale discriminazione peraltro incide sull'espressione di diritti fondamentali, protetti in maniera specifica dagli articoli 2, 8 e 19 Cost. Già nel 1958 la Consulta ebbe a significare (sent. n. 58) che l'art. 19 proteggeva «tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente inclusa, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi». Subordinare l'esercizio del culto alla presenza di elementi oggettivi di tipo urbanistico, o soggettivi di carattere legislativo (le sole APS), costituisce un'ipotesi di incostituzionalità tanto evidente da non dovervi spendere ulteriore tempo.

Permettetemi di concludere con un'osservazione tecnica di carattere quasi redazionale. La modifica proposta parla di «attività di culto di confessioni religiose», dando vita ad una circonlocuzione contraddittoria, sia in quanto il soggetto della norma sono le APS e non le «confessioni religiose», sia perché le «attività di culto» non riguardano solo le confessioni religiose, ma anche i «loro enti». Questi ultimi (gli enti delle confessioni religiose) peraltro non sono e non potrebbero essere APS, e sono presi in esame dal CTS in maniera esplicita all'art. 4 comma 3. Se la modifica fosse approvata, si verificherebbe un'ulteriore discriminazione fra enti regolati nel CTS quali «enti religiosi civilmente riconosciuti» e altri ETS, con risvolti non secondari anche sulla legislazione concordataria.

La terza discriminazione sta nella formula «confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato non sono regolati sulla base di intese, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione», che è già stata censurata più volte dalla Corte costituzionale, e in almeno due occasioni proprio con riferimento a leggi regionali di contenuto urbanistico¹². L'«uguale libertà» riconosciuta a «tutte le confessioni religiose» (art. 8, primo comma, Cost.) non può essere condizionata dalla sottoscrizione delle intese menzionate nel terzo comma, che hanno lo scopo di regolare i rapporti con lo Stato e non quello di limitarne l'«uguale libertà»¹³.

Spero che la sintesi non abbia nuociuto alla chiarezza, e sono a vostra disposizione per eventuali domande.

¹¹ «Il carattere ecclesiastico e il fine di religione e di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività».

¹² Cfr. sentt. 195/1993; 346/2002, ma anche 63/2016, 254/2019.

¹³ Cfr. Corte cost., sent. 52/2016.