

Professoressa Maria Luisa Lo Giacco  
Associata di Diritto ecclesiastico

CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

Roma, 17 ottobre 2023. Audizione nell'ambito dell'esame in sede referente della proposta di legge C. 1018 Foti, recante 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 Deputate e Deputati,

buongiorno e grazie per l'invito a contribuire ai vostri lavori.

La proposta di legge che state esaminando intende escludere dall'ambito di applicazione dell'art. 71, I co., del Codice del Terzo Settore, che consente agli enti del terzo settore di svolgere le attività istituzionali nei loro locali indipendentemente dalla destinazione d'uso, le associazioni di promozione sociale che svolgano, anche occasionalmente, attività di culto di confessioni religiose che non abbiano stipulato con lo Stato intese ex art. 8 Costituzione.

Dal 1984, anno nel quale è stata stipulata la prima intesa con la confessione valdese, ad oggi, lo Stato ha regolato in via bilaterale attraverso lo strumento dell'intesa i rapporti con tredici confessioni religiose, alcune presenti da secoli in Italia e radicate nel contesto storico e sociale, come le chiese evangeliche, valdese e battista, o le comunità ebraiche, altre di più recente insediamento, come l'istituto buddista Soka Gakkai o l'unione induista, o che contano pochi fedeli come la chiesa luterana. Non hanno al momento stipulato un'intesa con lo Stato confessioni religiose che pure contano in Italia un numero consistente di fedeli, come la congregazione dei testimoni di Geova o le comunità islamiche.

In passato alcuni provvedimenti legislativi, come quello che state esaminando, avevano introdotto un trattamento differenziato tra confessioni con e senza intesa. Mi riferisco in modo particolare alla legge della regione Abruzzo n. 29 del 1988, intitolata “disciplina urbanistica dei servizi religiosi”, che escludeva dal finanziamento regionale le confessioni senza intesa. Queste norme sono state dichiarate illegittime nel 1993 dalla Corte Costituzionale<sup>1</sup>, che relativamente alla funzione delle intese ha affermato un principio importante: “L’aver stipulato l’intesa prevista dall’art. 8, terzo comma, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato **non può costituire l’elemento di discriminazione nell’applicazione di una disciplina, posta da una legge comune**, volta ad agevolare l’esercizio di un diritto di libertà dei cittadini”.

Ancora, nel 2002 la Corte Costituzionale<sup>2</sup> è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di alcuni articoli di una legge regionale lombarda del 1992 che, sempre in materia di urbanistica ed edilizia di culto, stabilivano che i contributi pubblici potessero essere destinati solo alle confessioni con intesa. La Corte si è nuovamente soffermata sulla funzione delle intese, affermando che: “Le intese di cui all’art. 8, terzo comma, sono lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune: **non sono e non possono essere, invece, una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose**”.

Da ultimo, con la sentenza n. 52 del 2016<sup>3</sup>, la Corte Costituzionale ha ripreso questo principio ricordando che: “La giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare che **il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese**”.

L’esame della giurisprudenza costituzionale evidenzia perciò che il progetto di legge all’esame presenta dei profili di criticità dal punto di vista della sua costituzionalità, proprio perché mira ad escludere da una disciplina generale solo alcune associazioni di promozione

---

<sup>1</sup> Corte Costituzionale, sent. 27 aprile 1993, n. 195.

<sup>2</sup> Corte Costituzionale, sent. 16 luglio 2002, n. 346.

<sup>3</sup> Corte Costituzionale, sent. 10 marzo 2016, n. 52.

sociale e solo quelle che “svolgono anche occasionalmente, attività di culto di confessioni religiose senza intesa”. Il rischio è che, se la norma venisse approvata, un’eventuale successiva e abbastanza prevedibile pronuncia di incostituzionalità, che riguarderebbe solo la limitazione alle confessioni senza intesa, avrebbe l’effetto di estendere il divieto anche alle APS che svolgono attività di culto di tutte le confessioni religiose, di quelle con intesa e della Chiesa cattolica. In pratica, per fare un esempio, si rischia di impedire a un’APS di ispirazione cattolica, che gestisce un doposcuola in un quartiere di periferia, di far recitare una preghiera ai bambini prima di iniziare i compiti.

Oltre a questo aspetto di compatibilità costituzionale, che ho esaminato per primo per la sua rilevanza, il progetto di legge presenta altre criticità agli occhi dell’interprete. La prima è relativa all’individuazione dei soggetti destinatari della norma. Si parla di associazioni di promozione sociale, quindi di enti che hanno già ottenuto un riconoscimento come APS; pertanto il riferimento alla pronuncia del Consiglio di Stato contenuta nella presentazione della proposta non è pertinente, poiché quella sentenza riguardava un momento precedente, ovvero quello della qualificazione dell’ente. La norma che state esaminando si rivolge invece a enti che sono già APS e vorrebbe limitarne le attività che svolgono nelle loro sedi, in particolare le “attività di culto di confessioni religiose che non hanno stipulato intese”. Si pone a questo proposito un problema definitorio: le APS non svolgono attività di culto, le attività di culto sono proprie delle confessioni religiose e sono attività costituzionalmente protette dall’art. 19 della Costituzione. Impedendo l’attività di culto si impedirebbe alle APS, e solo a questa tipologia di enti, l’esercizio di un diritto di libertà costituzionalmente tutelato.

L’interpretazione della norma si presta poi ad altri interrogativi: cosa si intende per attività di culto svolta anche occasionalmente? Per il diritto dello Stato laico non è semplice qualificare un’attività come attività di culto, è necessario rinviare alle norme confessionali, le uniche in grado di fornire tale qualificazione. Anche la definizione di occasionale è difficilmente individuabile. Inoltre, la norma si rivolge alle APS in generale, e questo è inevitabile, visto che le APS non sono soggetti confessionali, stabilendo che non possano svolgere attività di culto che siano proprie di confessioni senza intesa. Si rischia, ancora una volta, di intervenire sulle attività poste in essere da APS che si ispirano a confessioni religiose che un’intesa l’hanno stipulata, addirittura sulle attività di culto svolte nelle sedi di APS di ispirazione cattolica. Farò un altro esempio, per essere più chiara: un’APS di ispirazione

cattolica che, nei locali dove si svolgono le sue attività, gestisce una mensa per i poveri e che in occasione della fine del periodo islamico del Ramadan, desidera organizzare una preghiera invitando l'imam e poi una cena per gli utenti di religione islamica, per promuovere il dialogo e il rispetto reciproco. La lettera della norma le impedirebbe di svolgere una tale attività.

Segnalo un altro problema: la norma fa riferimento alle confessioni con intesa, e non cita né il concordato né l'accordo. La Chiesa Cattolica non ha stipulato un'intesa, strumento tecnico che l'art. 8 della Costituzione riserva alla disciplina dei rapporti con le confessioni diverse dalla cattolica, ma un Concordato, dunque dal punto di vista tecnico nelle sedi delle APS non si potrebbero svolgere neppure le attività di culto cattoliche. Si rischia, cioè, di limitare gravemente l'esercizio del diritto di libertà religiosa, che in base all'art. 19 comprende la libertà di culto in pubblico e in privato, di tutte le APS, indipendentemente da quale sia la loro ispirazione confessionale.

Prima di concludere, aggiungo una breve riflessione generale di politica del diritto. Lo scopo della norma che state discutendo è assolutamente condivisibile: prevenire la radicalizzazione, impedire che sotto l'ombrello della libertà religiosa si organizzino o peggio si compiano atti criminali o terroristici. Tuttavia, gli studiosi del fenomeno avvertono che la radicalizzazione avviene soprattutto online, sui canali social, sul cd. dark web. Chiudere i luoghi di socializzazione, che possono più facilmente essere sottoposti a controlli sugli enti che li gestiscono, sulle persone che li frequentano e sulle attività che vi si svolgono, rischia di determinare l'effetto contrario rispetto a quello desiderato: allontanare le persone, e soprattutto i giovani a rischio di radicalizzazione, da luoghi di socializzazione nei quali sono facilmente individuabili, per lasciarli in balia del web e dei contenuti che attraverso di esso vengono veicolati.

Vi ringrazio per l'attenzione