

# Ancora sul dibattito tra diritto urbanistico, insediamento dei luoghi di culto e libertà ed eguaglianza delle confessioni. Quali prospettive?

di Vincenzo Desantis

SOMMARIO: 1. La questione: l'insediamento dei luoghi di culto e il rischio urbanistico; 2. La proposta di legge A.C. 1018; 3. Ragioni della proposta e natura dell'intervento: il quadro tecnico; 4. La competenza ex art. 117, valutazioni de plano; 5. Le associazioni di promozione sociale e l'attività di culto; 6. La proposta legislativa nel dialogo fra principi: qualche argomentazione critica; 7. Solo l'esercizio del culto comporta rischio?; 8. Intese confessionali e aggravii urbanistici per il culto: quale relazione?; 9. Quale eguaglianza?; 10. L'aggravio urbanistico si determina per ogni attività di culto?; 11. Principi, diritti costituzionali e bilanciamento proporzionato: dubbi residui e considerazioni finali.

## 1. *La questione: l'insediamento dei luoghi di culto e il rischio urbanistico*

Il dibattito sull'insediamento dei luoghi di culto ha, a più riprese, occupato l'attenzione della politica e del diritto, impegnando sia i giuristi che gli amministratori alla ricerca di soluzioni e contemperamenti soddisfacenti. Dopo un assestamento solo in parte chiarificatore, la questione dei rischi e degli aggravii urbanistici connessi all'insediamento di centri religiosi nel tessuto urbano sembra, oggi, doversi nuovamente esaminare in base alle esigenze del presente.

Da qualche anno a questa parte, la crescita delle comunità religiose appartenenti a confessioni non maggioritarie ha, infatti, inferto più di qualche colpo alla tenuta del regime urbanistico e, segnatamente, alla disciplina di favore che il Codice del Terzo settore accorda alle associazioni di promozione sociale<sup>1</sup>. In particolare, la questione della “proliferazione”<sup>2</sup> di centri di aggregazione confessionali che attraggono, con le proprie attività, quantità di fedeli capaci di superare la capienza tollerabile dai complessi urbanistici, è tornata appuntarsi sull'agenda della politica.

Finora, i contemperamenti, giurisprudenziali e amministrativi<sup>3</sup> che

---

<sup>1</sup> Per una descrizione accurata relativa a cosa prevede oggi la disciplina, cfr. il par. successivo.

<sup>2</sup> “Proliferazione” è un termine che viene, peraltro, usato anche dalla proposta di legge che esamineremo (cfr. p. 1 della proposta). Per maggiori chiarimenti sulla proposta, cfr. *infra*.

<sup>3</sup> Sul punto, si consenta di richiamare le riflessioni svolte *infra* sugli atti amministra-

si sono registrati, sono stati perlopiù preordinati a escludere che il godimento delle facilitazioni urbanistiche sia ammissibile in presenza di una prevalente attività di culto: soluzione, questa, data dalla necessità di evitare aggravi urbanistici e pericolose concentrazioni di persone nelle sedi delle APS, spesso impiegate per allestire luoghi di culto in locali non attrezzati a ospitare in sicurezza grandi folle di fedeli<sup>4</sup>.

L'apprezzamento di tale carattere di prevalenza, così come altri profili ancora bisognosi di maggiori chiarimenti, hanno, però, lasciato in attesa di definizione più di un aspetto<sup>5</sup>, affidando all'interpretazione del caso concreto e alla decisione potenzialmente ondivaga dei vari tribunali, la valutazione relativa alla preponderanza delle attività di culto sulle altre attività. Riprendendo il dibattito in materia, una proposta di legge oggi depositata in Parlamento manifesta, espressamente, la volontà di tornare a occuparsi della questione e la sua analisi può costituire una buona occasione per tornare a interrogarsi compiutamente sul tema.

In particolare, il contenuto della proposta di legge, che costituirà l'asse intorno al quale orbiteranno alcune delle riflessioni generali dedicate alla questione, costituisce un valido laboratorio di idee per la gestione di problemi concreti, realizzando, al contempo, interessante intreccio di diritto urbanistico, libertà ed eguaglianza religiosa.

---

tivi e la giurisprudenza rilevanti.

<sup>4</sup> La questione è piuttosto nota. Per un affresco relativamente recente del problema, si consiglia la visione del servizio televisivo realizzato dalla Rai, intitolato *Piccola moschea, grandi problemi di sicurezza*, disponibile all'indirizzo: <https://www.rai.it/dl/rai24/assets/template/iframe.html?/dl/rai24/tgr/toscana/video/2020/05/tos-moschea-musulmani-sicurezza-ramadam-2d31fbee-66d6-45cc-88ce-9044dac21624.html?autoplay=false&info=false>. Il reportage è dedicato ai problemi di sicurezza della moschea di Firenze e parla, appunto, della difficoltà di questo e altri luoghi di culto ad accogliere grandi folle di fedeli. Il problema, che, come visto, si riscontra anche nei casi di locali tutto sommato, in qualche misura, capienti esplose, ovviamente, in tutta la sua rilevanza quando i luoghi di culto vengono radicati, com'è spesso accaduto, in *garage* o magazzini.

<sup>5</sup> Sul tema, v., fra gli altri, Sul punto, v. P. MICHARA, *Religione, urbanistica e terzo settore: destinazioni d'uso in deroga, attività consentite e rigenerazione urbana nell'ermeneutica dell'art. 71 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del terzo settore)*, in *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici*, 1/2022, p. 205; S. VACCARI, *Sulla concessione in comodati di beni pubblici a enti del terzo settore*, in *Diritto amministrativo*, 2/2020, p. 427.

## 2. *La proposta di legge A.C. 1018*

Con la proposta di legge A.C. 1018, *Foti ed altri*<sup>6</sup>, in materia di compatibilità urbanistica dell'uso delle sedi e dei locali impiegati dagli enti del terzo settore, alcuni parlamentari di maggioranza hanno proposto di novellare il testo del comma 1 dell'art. 1 del Codice del Terzo Settore, per escludere dal beneficio che è disposto in questa norma *alcune* associazioni di promozione sociale.

La proposta di legge è attualmente in corso di esame presso l'VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati<sup>7</sup> e consta esclusivamente di un articolo, che modificherebbe un solo comma<sup>8</sup>. In base alla formulazione dell'articolo presentata dai proponenti, la novella in parola avrebbe l'effetto di aggiungere un periodo finale al primo comma dell'art. 71 del Codice del Terzo settore e di escludere *expressis verbis* dal beneficio previsto nel periodo precedente<sup>9</sup> alcune associazioni di promozione sociale precisamente identificabili: quelle tra le cui attività rientri il culto di confessioni religiose che non abbiano stipulato con lo Stato italiano delle intese *ex art. 8, co. 3, Cost.*<sup>10</sup>. In particolare, il testo della disposizio-

---

<sup>6</sup> La proposta è intitolata *Modifica dell'articolo 71 del Codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*.

<sup>7</sup> La scheda della proposta è rinvenibile alla pagina: <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=1018>

<sup>8</sup> In particolare, aggiungerebbe un nuovo periodo al comma 1 dell'art. 71 del d.lgs. n. 117/2017. Secondo l'articolato della proposta, il testo del nuovo periodo reciterebbe: «*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*».

<sup>9</sup> Il beneficio a cui si fa, qui, riferimento è quello condensato nel comma 1 dell'art. 71 del Codice del terzo settore, a tenore del quale: «*1. Le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative 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*».

<sup>10</sup> Per una ricostruzione sull'origine della nota disposizione costituzionale si rinvia, fra tutti, a L. MUSSELLI, *Chiesa e Stato all'Assemblea costituente: l'articolo 7 della Costituzione italiana*, in *Il Politico*, 53, 1, 1988, p. 69. Per quanto riguarda, invece, le applicazioni di attualità della Carta, cfr. F. DI PRIMA, *Le trattative per le intese con le Confessioni religiose, tra politica e diritto (osservazioni a margine dell'ordinanza n. 40 del 2015 della Corte costituzionale)*, in *Nuove Autonomie*, 1/2015, p. 131; L. BARBIERI, *Fattore religioso e dinamiche storico-istituzionali. La procedura per le "Intese" ex art. 8 Cost. tra regole del gioco e principi di democrazia sostanziale*, in *Diritto e Religioni*, 2/2016; V. COCOZZA, *La garanzia dell'intesa nell'art. 8 Cost., terzo comma*, in

ne vigente, sotto riportato, sarebbe integrato del periodo conclusivo, qui sottolineato:

«Art. 71, Locali utilizzati // 1. Le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative 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. 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».

Come sembra ricavarsi dall'interpretazione della proposta, l'esclusione configurata dal testo presentato avrebbe carattere "tombale": la preclusione del beneficio prevista per le associazioni attive nel culto opererebbe, infatti, in modo assoluto, estromettendo dal novero dei beneficiari anche le entità associative che svolgono *anche occasionalmente* questo tipo di attività.

Per questo e per altri profili, la proposta appena descritta presenta più di qualche elemento di interesse. Intercettando il dibattito sulla normativa in materia di sicurezza e aggravi urbanistici, di libertà religiosa ed esercizio del culto e, non da ultimo, il regime dei rapporti tra lo Stato e le entità confessionali, il progetto in discussione alla Camera costituisce un'occasione di riflessione per indugiare su temi, in qualche misura, sempre attuali, e si candida, a pieno titolo, a rappresentare un possibile laboratorio di soluzioni per l'individuazione e il superamento di problemi concreti.

### 3. *Ragioni della proposta e natura dell'intervento: il quadro tecnico*

La proposta di cui ci occupiamo è un progetto di legge ordinaria, presentato il 17 marzo di quest'anno e attualmente in corso di esame presso l'VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati (*Ambiente, territorio e lavori pubblici*). Il progetto di legge, che riprende i contenuti di un altro testo,

---

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 11/2017. Sul punto, sembra di qualche utilità richiamare, infine, le riflessioni contenute in F. CORVAJA, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, p. 227.

presentato nel corso della precedente legislatura<sup>11</sup>, si presenta a più firmatari ed è all'esame della Commissione da poco prima dell'inizio dell'estate<sup>12</sup>.

Presentata come un'iniziativa finalizzata a scoraggiare la diffusa "proliferazione" di associazioni di promozione sociale che abbiano quale finalità (esclusiva o prevalente) la gestione di luoghi di culto in immobili privi dei requisiti urbanistici, strutturali e di sicurezza idonei alla rispettiva destinazione d'uso, la proposta affranca un particolare tipo di enti del terzo settore dall'applicazione di una normativa di favore che, attualmente, riconosce alle sedi di tali entità la compatibilità urbanistica con tutte le destinazioni d'uso omogenee, previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e dalla disciplina successiva<sup>13</sup>.

La norma, che persegue la chiara finalità di facilitare l'insediamento di queste realtà nel territorio, introduce un'evidente deroga all'ordinario regime normativo in materia di compatibilità urbanistica ed è tacciata dagli ideatori del progetto di legge di realizzare un preoccupante abuso, meritevole di essere rimosso alla fonte. In particolare, ad avviso dei firmatari della proposta, la deroga *ex art. 71 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, avrebbe avallato la prassi, *ormai invalsa in tutto il territorio nazionale*<sup>14</sup> di richiedere alle amministrazioni comunali di usufruire di locali pubblici da adibire a centri culturali, nei quali, poi, insediare luoghi di culto senza operare cambi di destinazione d'uso o modifiche ai piani urbanistici. La sequenza procedimentale in parola rappresenterebbe, in altri termini, un *escamotage* per ottenere vantaggi, capace di realizzare un'eterogenesi dei fini perseguiti originariamente dalla norma<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> La costruzione di nuovi edifici destinati a funzioni di culto, la loro ristrutturazione o il cambiamento di destinazione d'uso edilizio o di destinazione urbanistica sono stati oggetto di diverse proposte di legge esaminate congiuntamente, nella XVII legislatura, dalla I Commissione (*Affari costituzionali*) della Camera (A.C. 486 e abbinati). Il provvedimento è stato però respinto dall'Assemblea della Camera in seguito all'approvazione, nella seduta del 28 novembre 2017, di una questione pregiudiziale di costituzionalità.

<sup>12</sup> Come riferito dalla scheda tecnica della proposta, disponibile in rete, sul sito della Camera dei Deputati, l'esame in commissione della proposta di legge è iniziato il 7 giugno 2023.

<sup>13</sup> Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricanti e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n.765.

<sup>14</sup> Anche questa espressione è direttamente tratta dalla proposta, cfr. p. 1.

<sup>15</sup> La norma a cui fanno riferimento i proponenti è quella che, dapprima introdotta

Tralasciando profili come quello secondo il quale le ritenute *maglie larghe* della disciplina in commento fungerebbero da “grimaldello”<sup>16</sup> per l’insediamento della comunità islamica sul territorio italiano o, ancora, quello secondo cui questa norma sarebbe uno strumento per radicare sul territorio (e “in spregio alla legge”<sup>17</sup>) luoghi affrancati dal controllo delle forze dell’ordine, l’aspetto più considerevole della vicenda risiede nel fatto che la semplificazione normativa di cui si discorre possa, effettivamente, realizzare o facilitare la costituzione di luoghi di incontro non in ogni caso adeguatamente garantiti dal punto di vista della sicurezza urbanistica.

I firmatari stessi sembrano ben consci di questo problema, e gli dedicano, infatti, più di qualche passaggio. Ad avviso di chi scrive, uno dei più significativi è, forse, proprio quello nel quale si afferma che “il punto centrale del problema” risiede nel fatto che *«l’ampia portata applicativa, sia della nozione di associazione di promozione sociale<sup>18</sup> – che è condizione di riconoscimento del beneficio – sia della deroga urbanistica ha permesso a molti enti di invocare le norme in esame – i commi dell’art. 71 – per giustificare situazioni di tutt’altra portata rispetto a quelle originariamente pensate dal legislatore; la normativa è, infatti, divenuta lo strumento attraverso il quale creare edifici di culto islamico in locali del tutto inadeguati»<sup>19</sup>.*

Come spesso accade nei dibattiti politici, anche le valutazioni condensate nella proposta di legge sono suscettibili di essere filtrate secondo le più svariate sensibilità, e di essere ricostruite nei termini maggiore o minore favore, in base al giudizio che ciascun lettore sarebbe portato ad attribuire, ma, al di là delle valutazioni di opportunità che è possibile svolgere su questo tema, resta indubbio che, stando almeno a questa parte della proposta, la proposta di legge manifesti di voler prendere contezza di un dato reale, per intervenire, nel senso che più ritiene consono ad una buona gestione della cosa pubblica, e cambiare lo stato delle cose.

---

nella l. 7 dicembre 2000, n. 383 (*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*), è, oggi, trasfusa nell’art. 71 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

<sup>16</sup> Anche questa espressione è usata dai proponenti, cfr. p. 2.

<sup>17</sup> V., ancora, p. 2 della proposta.

<sup>18</sup> In tema, v. S. CARUSO, *Le associazioni di promozione sociale*, Key Editore, Milano, 2014; C. TAMBURINI, *Pubblica amministrazione e Terzo settore: le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale*, in *Impresa sociale*, 1/2020, p. 73. Per una disamina completa sul punto si rinvia, in ogni caso, a *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e di sostegno pubblico* a cura di S. PELIZZARI, A. MAGLIARI, Napoli, 2019.

<sup>19</sup> Il riferimento, poi chiaramente espresso nel prosieguo del testo della proposta, corre a scantinati, garage, negozi, magazzini e altri locali, sovente convertiti a luogo di culto.

Ora, da questo punto di vista, la volontà di intervento del legislatore costituisce, naturalmente, un legittimo esercizio del potere di iniziativa legislativa, astrattamente capace di intercettare positivamente almeno alcune delle istanze emerse nella società civile, ma alcune osservazioni di carattere più squisitamente giuridico rivelano che non ogni soluzione tra quelle proposte potrebbe rivelarsi inappuntabile in termini di legittimità, perché la giurisprudenza di merito prima e quella costituzionale poi sembrerebbero escludere che la discrezionalità del legislatore possa prendere almeno alcune delle direzioni che la proposta di legge già sembra avere in pancia.

Il prosieguo della trattazione proverà, perciò, a interrogarsi sui possibili aspetti critici e meritori della proposta di intervento e a fornire, se possibile, un altro punto di vista su almeno alcune delle questioni che sembrerebbero poter emergere dall'interessante dibattito in corso.

#### 4. *La competenza ex art. 117, valutazioni de plano*

Sebbene, come visto, l'impianto della proposta non si presenti particolarmente articolato e la stessa graviti ancora attorno alle prime fasi di un procedimento di approvazione lungo, l'intervento che questa mira a realizzare si presenta di grande interesse e impatto mediatico, guadagnandosi la ribalta sulla cronaca di molte tra le più importanti testate nazionali<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Sul punto, v., tra gli altri, i seguenti articoli: *Fratelli d'Italia, proposta di legge per vietare le moschee in garage e capannoni. Le opposizioni insorgono: "Incostituzionale". Lo scontro in commissione Ambiente della Camera*, pubblicato su *La Stampa* del 10 giugno 2023, disponibile all'indirizzo: [https://www.lastampa.it/politica/2023/06/10/news/fratelli\\_ditalia\\_proposta\\_di\\_legge\\_per\\_vietare\\_le\\_moschee\\_in\\_garage\\_e\\_capannoni-12851116/](https://www.lastampa.it/politica/2023/06/10/news/fratelli_ditalia_proposta_di_legge_per_vietare_le_moschee_in_garage_e_capannoni-12851116/); F. FLORIO, *La proposta di legge di Fratelli d'Italia per vietare l'utilizzo di capannoni e garage come moschee*, pubblicato su *Open Online* il 10 giugno 2023 e disponibile all'indirizzo: <https://www.open.online/2023/06/10/fratelli-di-italia-legge-contro-moschee-abusive/>; L. PONS, *La proposta di legge depositata dal capogruppo di Fratelli d'Italia alla Camera, Tommaso Foti: stop alle moschee in garage, capannoni, appartamenti e altri edifici non dedicati esplicitamente al culto. Il ddl varrebbe solo per la confessione musulmana e le altre che non hanno un'intesa con lo Stato italiano*, pubblicato su *Fanpage.it*, il 10 giugno 2023 e disponibile all'indirizzo: <https://www.fanpage.it/politica/come-fratelli-ditalia-vuole-chiudere-centinaia-di-moschee-con-una-proposta-di-legge/>. Al riguardo, v., poi, l'articolo *Islam, proposta di legge di Fdi per vietare moschee in capannoni e garage. Le opposizioni hanno sollevato critiche di merito ed anche di legittimità costituzionale*, pubblicato su *Il Sole 24 Ore online*, disponibile all'indirizzo: <https://www.ilsole24ore.com/>

Il dibattito a cui la proposta ha dato seguito è stato, in altre parole, fin da subito piuttosto vivace e ha visto contrapporsi i fautori dell'approvazione a più di qualche riserva.

Allo stato attuale, il confronto sul punto sembra tutt'altro che concluso e, almeno per il momento, sembra essersi assestato a quelle che, ad un primo apparire, possono definirsi delle iniziali fisiologiche schermaglie tra parlamentari di maggioranza, che si sono espressi sia in Commissione che al di fuori di questa, e opposizioni (più o meno compatte sulla linea dello scetticismo<sup>21</sup>). Dal punto di vista giuridico, molteplici sono gli aspetti interesse.

In primo luogo, appare, infatti, di qualche rilievo segnalare che non sussistono particolari problemi per ciò che concerne l'individuazione della competenza legislativa ad intervenire in materia anche in capo al legislatore nazionale. Come ricordato dagli stessi proponenti, la proposta di legge sembra ricadere senza particolari difficoltà nello spettro applicativo che, ex 117 Cost., comma 3, assegna alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni la competenza a legiferare in materia di *governo del territorio*<sup>22</sup>, locuzione entro la quale si ricomprendono sia l'urbanistica che l'edilizia<sup>23</sup>. Non solo, l'intervento, coinvolgendo profili di sicurezza

---

com/art/islam-proposta-legge-fdi-vietare-moschee-capannoni-e-garage-AEuTbedD; A. FRASCHILLA, *La mossa di FdI: niente moschee nei garage e magazzini. L'opposizione: "Incostituzionale"*, pubblicato su *La Repubblica online*, il 10 giugno 2023 e disponibile all'indirizzo: [https://www.repubblica.it/politica/2023/06/10/news/moschee\\_fdi\\_islam\\_legge\\_luoghi\\_di\\_culto-403917005/](https://www.repubblica.it/politica/2023/06/10/news/moschee_fdi_islam_legge_luoghi_di_culto-403917005/); *La proposta di legge sulle moschee che sta facendo insorgere musulmani e opposizioni*, articolo pubblicato su *Today.it*, il 10 giugno 2023.

<sup>21</sup> Per una ricostruzione sul dibattito in commissione, cfr. il sommario della seduta di mercoledì 7 giugno 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.camera.it/leg19/824?tipo=C&anno=2023&mese=06&giorno=07&view=&commissione=08&pagina=data.20230607.com08.bollettino.sede00020.tit00010#data.20230607.com08.bollettino.sede00020.tit00010>.

<sup>22</sup> Per una bibliografia essenziale sul punto, si rinvia a M.A. CABIDDU, *Diritto del Governo del Territorio*, II ed., Giappichelli, Torino, 2020; N. PIGNATELLI, *Il "governo del territorio" nella giurisprudenza costituzionale e la recessività della materia*, Giappichelli, Torino, 2015; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, Torino, 2011, 223; G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2007; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2018.

<sup>23</sup> Per un riscontro sul punto, v. P. URBANI, *Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia*, in *Giurisprudenza italiana*, 5/2012, p. 1159; G. MARI, *Governo del territorio (edilizia)*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, a cura di M. CLARICH, vol. 7, 2008,

pubblica, interseca, probabilmente, un'altra importante materia, stavolta devoluta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato: quella, appunto, alla sicurezza *ex art.* 117, co. 2, lett. h), della Costituzione<sup>24</sup>.

Certo, valutazioni come queste non possono che, per forza di cose, rivelarsi parziali, dato che in Commissione prima e nel corso di un eventuale, successivo, *iter* d'aula poi, i contenuti della proposta potrebbero essere largamente rimaneggiati.

Se questo è, però, un aspetto sul quale sembrano insistere davvero pochi dubbi, decisamente più problematico viene a presentarsi l'impianto contenutistico della proposta che, stretta dall'esigenza di porre argine a una situazione di fatto che si ritiene doveroso modificare, esclude dal godimento di una disciplina di favore una particolare categoria di enti.

##### 5. *Le associazioni di promozione sociale e l'attività di culto*

Ad avviso dei proponenti, le entità associative che svolgono attività di culto non dovrebbero essere ritenute associazioni di promozione sociale ed essere, quindi, escluse dal godimento del beneficio *ex art.* 71 del Codice del Terzo settore. Questo convincimento – espresso, a più riprese, nella proposta di legge depositata in Commissione – muove dalla considerazione secondo cui, poiché, «*ai sensi dell'art. 1 della l. n. 383/2000* – la disposizione, si potrebbe dire, *antesignana* dell'attuale formulazione dell'art. 71 del Codice del Terzo settore, n.d.r. – *il valore sociale dell'associazionismo liberamente costituito e delle sue molteplici attività (...)* è riconosciuto (...) *per il conseguimento di finalità di carattere culturale e di ricerca etica e spirituale*», sarebbe evidente «*che la finalità di ricerca etica e spirituale è attività distinta dalle pratiche di culto, confi-*

171; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 386; P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Editoriale scientifica, Napoli, 1974;

<sup>24</sup> Sul punto, v., su tutti; P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2022, p. 483; A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2015; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Diritti umani: trasformazioni e relazioni*, a cura di S. VIDA, Bologna, 2008, 275; G. CORSO, *L'Ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979. Per i profili che la vicenda descritta può assumere in termini di sicurezza urbana, v. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal "diritto alla sicurezza" alla "sicurezza dei diritti"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; A. PAJNO, *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, 2010; M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in *Astrid Rassegna*, 2009, p. 1.

*gurandosi la “ricerca” come attività che si giova della dimensione sociale e associativa attraverso lo scambio delle opinioni e delle conoscenze e che non può confondersi con la mera attività di culto, quale pratica religiosa esteriore riservata ai credenti di una determinata fede (...).».*

Come si può intuire, l'intervento normativo sembra animato dalla volontà di scardinare ogni possibile assimilazione tra l'attività di promozione sociale delle APS e (alcune) attività di culto, realizzando questo risultato già “normativamente”<sup>25</sup>, attraverso una formulazione espressa.

In altre parole, onde evitare che l'interpretazione della disposizione possa continuare a dare luogo ad ipotesi nelle quali le entità associative che promuovono e organizzano il culto siano assimilate alle associazioni di promozione sociale “non culturali” e, quindi, beneficiarie della normativa di favore *ex art.* 71 del Codice del terzo settore, il legislatore sembra volere intervenire risolvendo ogni “equivoco” alla fonte, affinché si stronchi sul nascere una pratica osteggiata.

Ora, se l'esercizio del culto sia o debba essere un elemento dirimente in vista dell'attribuzione della qualifica di APS (o di ente del terzo settore) a una qualunque entità associativa che svolga attività protese a un qualche coinvolgimento sociale è questione che esula quasi del tutto dagli sforzi di questo scritto. Certo è, però, che, di tutte le valutazioni che sembrano potersi compiere sul punto, la “ragione più liquida” tra quelle che accorderrebbero meritevolezza all'intervento del legislatore risiede, senz'altro, nei pericoli urbanistici paventabili rispetto alla celebrazione dei culti.

In altri termini, è, invero, piuttosto legittimo che il legislatore si domandi se l'assimilazione delle entità associative che organizzano il culto alle associazioni di promozione sociale (oggi esclusa da una parte della giurisprudenza<sup>26</sup>) consenta, effettivamente, ad alcune di queste realtà di accedere alle misure di favore previste dal Codice del terzo settore e di dare facilmente vita a luoghi nei quali possono svolgersi attività (come, appunto, quella di culto) capaci di “stressare” (se non proprio di violare) il regime delle norme urbanistiche in materia di sicurezza.

Sul punto, l'assestamento interpretativo di cui si diceva<sup>27</sup> ha, d'al-

<sup>25</sup> Senza, cioè, che a questo risultato si pervenga all'esito di un'attività ermeneutica.

<sup>26</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, n. 181/2013

<sup>27</sup> Quello, cioè, dato dalla già richiamata nota ministeriale, la nota di cui al n. di protocollo 3734 del Ministero delle politiche sociali, in combinato con la giurisprudenza rilevante qui richiamate (*ex multis* Cons. St., Sez. V, sent. n. 181/2013; Cons. St., Sez. I, sent. n. 3417/2015; Corte cost., sent. n. 334/1996).

tronde, escluso che l'attività di culto possa costituire l'oggetto prevalente di un'associazione di promozione sociale e ha, anzi, argomentato che l'esercizio non occasionale di questa attività, se svolta da parte di un'APS, consentirebbe a qualunque associazione "confessionale" di accedere a beni immobili da poter facilmente tramutare in affollati luoghi di culto<sup>28</sup>, ma anche i chiarimenti forniti in questo senso non si sono sempre rivelati del tutto idonei a dissipare i dubbi avanzabili sul punto.

La lettura combinata delle decisioni sulla materia, collocando, ad esempio, l'interpretazione della norma vigente tra due estremi terminologici almeno in parte da precisare (il culto non prevalente, da un lato; il suo esercizio non occasionale, dall'altro), potrebbe ingenerare confusione per il fatto che, mentre sembra consentire l'attività di culto se questa non è *prevalente*, allo stesso tempo riconosce che, se questa non è *occasionale*, può comunque dare luogo a problemi urbanistici.

In altre parole, le interpretazioni richiamate, se, da un lato, consentono l'esercizio dell'attività di culto a condizione che questo non sia prevalente, allo stesso tempo affermano che se quest'attività non è, a sua volta, occasionale, il rischio urbanistico possa determinarsi lo stesso<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> In particolare, la sentenza n. 181/2013 del Consiglio di Stato (menzionata anche nella relazione illustrativa della proposta di legge menzionata) – «nell'esprimersi in merito alla legittimità dell'iscrizione nel registro delle APS di una associazione che nello statuto, oltre a indicare scopi di promozione sociale, prevedeva anche l'attività di acquistare uno o più immobili per esercitarvi le attività dell'associazione e per offrire un luogo di preghiera ai credenti di una confessione priva di intesa» – così il già richiamato *dossier* di presentazione della legge – afferma che «l'interferenza, la sovrapposizione e la commistione tra l'attività di culto, che non può di per sé essere intesa come attività di promozione sociale, il che è del tutto incontestabile, e le altre attività declamate nello Statuto rendono impossibile il riconoscimento all'Associazione come APS, non evidenziandosi alcun legame tra l'attività di culto medesima e le altre attività sopra indicate, al di là del legame, del tutto neutro e non certo funzionale, dell'appartenenza allo stesso credo religioso" [...] Pertanto, 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 rischierebbe 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"».

<sup>29</sup> Questo sembra, come è intuibile, aggravato dal fatto che un'attività di culto *non prevalente*, perché magari parte di un più grande complesso di attività *diverse*, possa benissimo essere *non occasionale*. In altre parole, un'attività di culto non prevalente può essere continuativa e ricadere, nondimeno, nel rischio. Si immagini, ad esempio, l'attività di un grande centro confessionale dove, tra le molte attività, si organizza una preghiera a setti-

Probabilmente consce anche di questa possibile contraddizione, le argomentazioni dei firmatari, in uno con i rilievi già espressi sul punto sia dalla stessa giurisprudenza che dall'intervento ministeriale, mostrano che l'intervento previsto dal legislatore avrebbe, se non altro, l'attitudine di prestare riguardo a un tema di grande rilievo: quello della sicurezza dei luoghi e della necessità di non realizzare aggravi urbanistici suscettibili di arrecare pregiudizio all'ordinato svolgimento della vita associata e delle attività, nell'ottica di un razionale governo del territorio.

In questo senso, la mancanza di correttivi da parte del legislatore (che, con una clausola molto generale, ha accordato alle associazioni di promozione sociale e agli enti del terzo settore la possibilità di svolgere le proprie attività in sedi con tutte le destinazioni d'uso delle classi omogenee), potrebbe, effettivamente, aver fatto in modo che i locali beneficiati dalla deroga urbanistica si tramutino in chiese e moschee, con il conseguente rischio di grandi assembramenti.

Anzi, uno sguardo approfondito dell'intera questione ci rivela che il problema di cui ci occupiamo si era posto ben prima di questa proposta e dell'inizio della legislatura, quando, dopo la già richiamata giurisprudenza del Consiglio di Stato, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali aveva diramato una comunicazione con la quale esplicitava: (1) che l'attività di culto che si svolgeva presso le sedi delle APS dovesse ritenersi vietata quando lesiva della normativa urbanistica<sup>30</sup>; (2) che nessuna di queste associazioni potesse, arbitrariamente, decidere, di insediare un luogo di culto in maniera continua, non occasionale o precaria in aree e territori comunali<sup>31</sup>.

---

mana. Quest'attività, che non sarebbe quella prevalente del centro, non sarebbe neanche occasionale. La considerazione di questi due parametri non è, perciò, sufficiente a riscontrare, da sola, l'esistenza di un rischio, che sembra dover essere accertato caso per caso.

<sup>30</sup> Per consultare il testo della nota, è possibile consultare l'indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2019/Nota-prot-3734-del-15042019-relativa-alle-attivita-di-culto.pdf>

<sup>31</sup> Nel testo del comunicato, si leggeva: «È vietato esercitare attività di culto da parte delle associazioni di promozione sociale negli immobili non a norma con la regolamentazione urbanistica. Infatti, le predette associazioni non possono arbitrariamente decidere di insediare un luogo di culto in maniera continua, e quindi non occasionale o precario, in aree e territori comunali. Considerato che tali luoghi non sono vocati, si ritiene che la predetta condotta è urbanisticamente non corretta. Sulla scorta di questo argomento, i proponenti riferiscono che: *Il chiarimento è giunto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la Nota protocollo n. 3743 del 15 aprile 2019, in risposta a un quesito avanzato dalla Direzione Generale Cura della persona, salute e welfare della Regione Emilia Romagna. La richiesta di parere giunge a seguito di un controllo formale su*

Il quadro appena descritto ci consente, dunque, di concludere che, a prescindere dalla proposta di legge di cui si è detto, il tema dell'insediamento dei luoghi di culto e dei rischi connessi allo svolgimento delle loro attività sia un argomento di estremo interesse per il governo dei centri urbani e sul quale è, probabilmente, necessario individuare un assetto decisorio capace di bilanciare, in modo più soddisfacente, le esigenze della sicurezza con la libertà di culto.

L'assenza di precisazioni in ordine all'eventualità che gli immobili concessi con regime preferenziale possano dare luogo a utilizzi potenzialmente rischiosi, è, però, solo uno degli argomenti a sostegno dell'intervento normativo. Sotto diversi e altri punti di vista la proposta di legge, come congegnata, può infatti presentarsi problematica.

#### 6. *La proposta legislativa nel dialogo fra principi: qualche argomentazione critica*

Come si anticipava, quand'anche sia assodato che l'intervento normativo possa animarsi del meritorio intento di scongiurare rischi urbanistici, molti sono i profili sui quali lo stesso si presenta perfettibile, se non proprio esposto a rilievi di illegittimità costituzionale.

In primo luogo, come evidenziato dal dibattito extraparlamentare e dalle prime schermaglie che questa proposta ha prodotto in Commissione<sup>32</sup>, la congruità urbanistica di chiese e moschee non dipende certo dall'attività che si svolge all'interno delle loro sedi. In altri termini, la pericolosità delle attività svolte nei locali delle associazioni dovrebbe attenersi

---

*alcune associazioni di promozione sociale che, pur non prevedendolo espressamente nell'atto costitutivo o nello statuto, svolgono attività di culto in modo promiscuo con attività di promozione sociale. Ciò rappresenta un problema di non poco conto, soprattutto qualora le attività di promozione sociale con dimostrano idoneamente un legame con le attività di culto. Si rischierebbe, così, di consentire un utilizzo del tutto strumentale ed opportunistico della normativa (D.Lgs. n. 117/2017)». Sul punto, si v. anche: <https://www.lavoroediritto.com/leggi-e-prassi/associazioni-attivita-di-culto#:~:text=IP%20Ministero%20del%20Lavoro%20ba,delle%20associazioni%20di%20promozione%20sociale&text=%C3%88%20vietato%20esercitare%20attivit%C3%A0%20di,norma%20con%20la%20regolamentazione%20urbanistica>.*

<sup>32</sup> Sul punto, si v., in particolare, la posizione espressa dall'on. Marco Simiani. Riferisce, al riguardo, il verbale della seduta che l'on. Simiani, sentito sul punto, «*Ritiene che la congruità urbanistica non dipende certo dall'attività che si svolge all'interno delle sedi*». Per un riscontro sul punto, v. <https://www.camera.it/leg19/824?tipo=C&anno=2023&mese=06&giorno=07&view=&commissione=08&pagina=data.20230607.com08.bollettino.sede00020.tit00010#data.20230607.com08.bollettino.sede00020.tit00010>

a un altro profilo: quello, specifico, delle norme preordinate a garantire la sicurezza dei luoghi.

Vietare lo svolgimento di una determinata attività supponendo che la stessa si svolga, in ogni caso, in modo non conforme alle norme urbanistiche sembra dare luogo a una presunzione *iuris et de iure* non del tutto giustificata. Il profilo del *tipo* di attività svolte nei locali dovrebbe probabilmente tenersi distinto dal giudizio relativo alla loro congruità o incongruità rispetto alle norme urbanistiche, posto che un'attività meritevole del beneficio *ex art. 71* potrebbe rivelarsi incongrua all'esame urbanistico (perché si rivela "logisticamente" insostenibile), tanto quanto un'attività immeritevole dello stesso beneficio potrebbe rivelarsi "urbanisticamente" congrua.

Eccettuato questo aspetto, si può certamente notare che esistano, tuttavia, anche alcune ragioni per ritenere che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità decisoria, possa stabilire che una certa attività – nell'ipotesi che ci occupa, quella di culto – attenti alla tutela del governo del territorio e sia, perciò, da limitare a monte (nel caso di specie, riducendo lo spettro applicativo dell'art. 71 del Codice del terzo settore).

Come si è già avuto modo di ribadire, al di là delle valutazioni di opportunità politica che ciascuno di noi può essere invogliato a svolgere sul punto, la proposta in parola prende senz'altro contezza di un dato reale, non fotografato dalla normativa, e intende adeguarlo a prevenire alcuni rischi (quelli che la persistenza in vigore della normativa attuale potrebbe, cioè, determinare, favorendo situazioni di sovraffollamento, a cui il legislatore non aveva pensato).

In questo senso, il proposito in parola, oltre ad essere avvalorato dalle considerazioni precedentemente richiamate (considerazioni che si sono, come visto, appuntate proprio su analoghe ipotesi di celebrazione di culti da parte di associazioni di promozione sociale), potrebbe, addirittura integrare il contenuto proprio di un principio di carattere generale, ricollegabile sia ad alcuni dei principi che devono informare l'attività amministrativa e la gestione urbanistica<sup>33</sup>, sia alla giurisprudenza in materia di cambi di destinazione degli immobili.

<sup>33</sup> Sul punto, v., per tutti, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit.; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino, 2020; *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche* a cura di A. SIMONATI, Torino, 2021; A. SIMONATI, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio: nozioni e principi*, Giappichelli, Torino, 2017; P. MANTINI, *Principi e invarianti del diritto urbanistico*, in *Manuale di diritto urbanistico*, a cura di N. ASSINI, P. MANTINI, Giuffrè, Milano, 2007, 105; S. MORO, *La disciplina urbanistica degli edifici di culto: profili problematici*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, CLII, 1/2020, Modena, p. 2282.

In particolare, con riguardo al primo aspetto, non sembra eccessivo rintracciare un collegamento tra l'adozione di un approccio come quello dichiarato dal legislatore e il contenuto proprio di alcuni principi, anche europei, che appartengono al patrimonio delle norme modali del diritto amministrativo e che valgono, ovviamente, anche per il ramo urbanistico: ci si riferisce, in particolare, ai principi di prevenzione e di precauzione<sup>34</sup>, entrambi orientati ad evitare il cagionarsi di situazioni pregiudizievoli per l'interesse pubblico<sup>35</sup>.

Con riguardo al secondo aspetto si potrebbe, invece, ipotizzare l'esistenza di un principio di carattere generale che guarda con sfavore all'incontrollata operatività di deroghe, quando questa è tale da snaturare la destinazione urbanistica di un luogo e rischia, in ultima analisi, di tradire le ragioni che ne fondano la previsione. Anche questo principio può ritenersi "immanente" alla pratica giuridica e i luoghi dai quali poterlo evincere sembrano più di uno.

---

<sup>34</sup> Nel caso di specie, si rende alquanto evincibile che un intervento legislativo preordinato a elidere, in radice, un problema di possibile sovrappollamento di un'area, capace di determinare un conseguente, ipotetico, aggravio urbanistico, potrebbe rappresentare, al di là delle valutazioni di opportunità politica che ciascuno può essere tentato di svolgere, un'opzione decisoria volta alla cautela che, abbastanza facilmente, può iscriversi nello spettro applicativo di questi due principi. Per una bibliografia essenziale in materia, si rinvia, tra gli altri, a: A. VANOLI, *Il principio di precauzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018; M. ALLENA, *La giuridificazione del principio di precauzione: tutela anticipata v. legittimità-prevedibilità dell'azione amministrativa*, in *Studi per i 150 anni dell'unificazione amministrativa italiana. Vol. III: la giuridificazione* a cura di B. MARCHETTI, M. RENNA, Firenze, 2016, p. 35; L. GIAMPIETRO, *Rassegna critica di giurisprudenza nazionale sul principio di precauzione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 6/2016, p. 393; M. RENNA, *Le misure amministrative di enforcement del principio di precauzione per la tutela dell'ambiente*, in *Jus: rivista di scienze giuridiche*, 1/2016, p. 61; S. SPUNTARELLI, *Normatività del principio di precauzione nel processo decisionale dell'amministrazione e legittimazione procedurale*, in *I principi del diritto dell'ambiente*, a cura di F. LORENZOTTI, B. FENNI, Napoli, 2015, 20; G. DI COSIMO, *Corte costituzionale, bilanciamento di interessi e principio di precauzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 marzo 2015; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005; G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Diritto pubblico*, 3/2004, p. 1075; M. PARISI, *Edilizia di culto e pianificazione urbanistica al vaglio della Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1/2002, p. 79.

<sup>35</sup> Certo, lo svolgimento di questi discorsi presuppone, in ogni caso, che la considerazione delle virtualità cautelative espresse da questo intervento sia valutata in combinato con quelle di diverso segno, che è possibile ricavare da altri principi, nell'ottica di un bilanciamento tra istanze contrapposte (come è noto, nessun principio può ritenersi tiranno a un altro). Sul punto v. Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013.

Riferiscono i sottoscrittori della proposta che, «*Nella sentenza n. 34812 del 17 luglio 2017 – richiamata dal dossier di presentazione della legge – la Corte di cassazione ha ricordato che “deve ritenersi consentita la modifica di destinazione d’uso funzionale che non comporti una oggettiva modificazione dell’assetto urbanistico ed edilizio del territorio e non incida sugli indici di edificabilità, che non determini, cioè, un aggravio del carico urbanistico, inteso come maggiore richiesta di servizi cosiddetti secondari, come ad esempio gli spazi pubblici destinati a parcheggio e le esigenze di trasporto, smaltimento di rifiuti e viabilità (cfr., Sez. 3, n. 24852 del 8/5/2013), derivante dalla diversa destinazione impressa al bene”*».

Un’affermazione di questo tipo, resa in modo chiaro e piano dalla giurisprudenza (che, a sua volta richiama, sul punto, i propri precedenti per suffragare tale ricostruzione) sembrerebbe mostrare l’avvenuta formazione di un principio generale o, quantomeno, di un criterio di ampio respiro. Secondo questo principio, pur restando ferma l’operatività delle deroghe concesse dal legislatore, un ricorso smodato al regime speciale che queste esprimono finisce per snaturare così profondamente la disciplina che regola una materia, da rendere necessario apporvi dei limiti in via interpretativa, operando una lettura “sostanzialistica” della situazione di fatto. Operare in questi termini consente, all’un tempo, di assicurare la vigenza della deroga e di fare in modo che la sua applicazione non si traduca in uno svuotamento della disciplina generale. Questo è quanto sembra, ad esempio, aver fatto il giudice ordinario quando, pur riconoscendo la possibilità, espressa dall’ordinamento, di operare delle modifiche di destinazione d’uso, ha segnalato che nessuna facoltà riconosciuta dalla legge può, in ogni caso, esercitarsi minando le regole di fondo che governano la materia, pena il venire meno della coerenza e dell’organicità dell’ordinamento.

*Mutatis mutandis*, lo schema che sembra venire, qui, in rilievo è quello dell’*abuso del diritto*<sup>36</sup>, poiché in questo come in quel caso, il godimento di una posizione giuridica soggettiva, che può legittimamente discendere a un soggetto in base alle regole dell’ordinamento, anche se non corredata di opportuni limiti espressi, può, nondimeno, doversi ritenere condizionata dall’esistenza di principi ed esigenze di sistema ad essa opposti, a loro volta funzionali alla conservazione e al funzionamento dell’ordinamento giuridico<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Per una bibliografia minima sullo schema dell’abuso del diritto, cfr. L. CARPENTIERI, *L’abuso del diritto. Evoluzione del principio e contesto normativo* Torino, 2018. Valorizza il collegamento tra il concetto di abuso del diritto e il diritto pubblico G. SILVESTRI, *L’abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

<sup>37</sup> Il principio in parola sembra confermato anche dal Giudice amministrativo. Da ultimo, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5437/2021, ha ricordato che “*la giurisprudenza di questo*

### 7. *Solo l'esercizio del culto comporta rischio?*

Gli sforzi profusi fino a questo momento sono stati indirizzati a rilevare i possibili punti di forza di una proposta normativa che, quand'anche ipoteticamente non condivisibile dal punto di vista dei contenuti, può rappresentare l'occasione per intervenire legislativamente su un problema effettivamente riscontratosi nella prassi. Se, però, da un lato, l'aspirante legislatore ha avuto il merito di ragionare cautelativamente o, ancora, quello di individuare un possibile principio immanente alla normativa urbanistica (il principio in base al quale qualsiasi deroga si abbia a riconoscere deve, in ogni caso, ritenersi limitata dall'esistenza di generali logiche di coerenza del sistema), lo stesso è stato meno lungimirante con riguardo all'estensione applicativa che sembra volerne dare.

Quanto detto si giustifica in ragione del fatto che, se un rischio urbanistico effettivo esiste, è evidente che questo rischio non insista solo nelle ipotesi di attività di culto. In altri termini, il rischio di aggravio urbanistico paventato dal proponente potrebbe, astrattamente, non configurarsi nelle sole ipotesi di attività di culto e per le attività da questo delineate.

Anche le attività di promozione sociale “strettamente intese” (quelle, per intenderci, che risponderebbero a questa definizione anche secondo gli schemi dei proponenti) potrebbero, infatti, attirare grandi quantità di persone e risolversi in occasioni nelle quali il sovraffollamento vada a detrimento delle norme sulla sicurezza urbanistica (si pensi a centri sociali, oratori, etc.). Di questo aspetto sembrano, in particolare, consapevoli sia i giudici<sup>38</sup> che l'amministrazione<sup>39</sup>.

---

*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’ (Cons. Stato, sez. VI, n. 5041/2019).*

<sup>38</sup> Sul punto, v. T.A.R. Veneto n. 91 del 27 gennaio 2015, dove 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, che richiedono la verifica delle dotazioni di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni (cfr. Cons. Stato n. 5778/2011)*”

<sup>39</sup> Sul punto consulta, ancora, la già richiamata nota ministeriale.

Di qui una prima conclusione: valutare l'opportunità di modificare una disposizione per il fatto che un'attività possa prestarsi a violazioni urbanistiche è senz'altro un'opzione decisoria legittima per il legislatore, ma, una volta acquisita la consapevolezza di alcuni problemi (nel caso, i rischi di sovraffollamento), intervenire per un'ipotesi senza prevedere che quegli stessi rischi possano verificarsi anche per altre circostanze, potrebbe sembrare uno spreco.

Per tale ragione, e proprio dal momento che si è registrata la volontà di intervenire sul punto, potrebbe avere una sua utilità specificare che i benefici concessi in base all'art. 71, *indipendentemente dal tipo di attività di promozione sociale che si alleggi per accedere al beneficio*, sono concessi e mantenuti in vigore solo a condizione che l'attività che si andrà ad esercitare non causi situazioni di sovraffollamento capaci di mettere a repentaglio la sicurezza dei luoghi o, ancora, subordinando il rilascio del beneficio all'assunzione dell'obbligo del beneficiario di non svolgervi attività che, per le loro modalità di svolgimento e la loro natura, possono risolversi in un *vulnus* per la sicurezza.

#### 8. *Intese confessionali e aggravii urbanistici per il culto: quale relazione?*

In aggiunta, un altro quesito davvero interessante da porsi è quello che si chieda perché, se c'è un rischio urbanistico, tale rischio sia legato al solo culto dei musulmani (o, se si preferisce, al solo culto delle confessioni che non abbiano stipulato intese con lo Stato).

L'elemento in questione non è affatto secondario, specie considerato che l'attenzione dell'attuale maggioranza di governo sull'attività delle comunità islamiche è sempre stata improntata alla logica di un loro maggior controllo da parte dello Stato, specie all'indomani del verificarsi di attacchi terroristici di matrice fondamentalista islamica<sup>40</sup>.

La mancata specificazione di questo collegamento è, probabilmente, uno degli elementi che, più degli altri, hanno ingenerato dubbi di costituzionalità negli interpreti: dubbi, si badi, evidentemente legati al fatto che nella proposta di legge si faccia espresso riferimento alle sole confessioni

---

<sup>40</sup> Sul punto, si v., per tutti, il già richiamato articolo di F. FLORIO, disponibile su *Open Online*, dove si ritrova un virgolettato della Presidente del Consiglio dei ministri, che condensa le posizioni negli anni assunti dall'attuale maggioranza di governo rispetto al tema della gestione delle comunità islamiche sul territorio italiano: <https://www.openonline/2023/06/10/fratelli-di-italia-legge-contro-moschee-abusive/>

che non abbiano stipulato un'intesa<sup>41</sup>. In caso di approvazione, la proposta avrebbe, naturalmente, un intero *iter* parlamentare per giustificare e migliorare questo passaggio, se del caso riformulandolo per dissipare i dubbi che, in questo momento, sembrano numerosi.

In altre parole, dopo esserci già chiesti perché, se la normativa intende impedire la violazione delle regole sulla sicurezza, si ritiene che tale violazione avvenga solo in occasione dell'esercizio del culto, ora non possiamo fare a meno di domandarci perché, se la normativa intende impedire la violazione delle regole sulla sicurezza, si ritiene che queste regole siano violate dalle sole comunità musulmane o da quelle che non hanno stipulato intese *ex art. 8 Cost.*<sup>42</sup>

Ma non è tutto. Dei molti quesiti che la proposta dischiude, ce n'è, forse, almeno un altro decisamente meritevole di attenzione: quello che si chiede se la proposta, applicando la restrizione alle sole confessioni che *non* abbiano stipulato intese con lo Stato, limiti le posizioni delle confessioni religiose in conformità con il principio di proporzionalità, e cioè restringendole per le sole ipotesi in cui ciò risulti idoneo allo scopo perseguito e strettamente necessario<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Per una bibliografia essenziale sul punto, si rinvia, tra gli altri, a P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la "terza età" dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2014, p. 90; V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011, p. 11; M.C. FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010; G. GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007; G. LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci, 1990; G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974.

<sup>42</sup> Stando al *dossier* presentato in Commissione, si evince che «La proposta di legge riprende l'analoga proposta di legge n. 1059 della XVIII legislatura), ma sorprenderà sapere che quest'ultima non limitava la propria applicazione alle sole confessioni i cui rapporti con lo Stato non fossero regolati da intese.

<sup>43</sup> Per una bibliografia essenziale sul tema, si v. tra gli altri, D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2022; a cura di G. PERLINGIERI, A. FACHECHI, *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Napoli, 2017; S. DE NITTO, *A proposito della proporzionalità come criterio giuridico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2017, p. 1035; F. TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2016, p. 361; M. D'ALBERTI, *Proporzione, proporzionalità e giustizia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi*

Da un primo punto di vista, limitare la misura alle sole confessioni che non abbiano siglato degli accordi con lo Stato potrebbe spiegarsi in ragione del fatto che queste ultime, differentemente dalle loro omologhe che si sono accordate con lo Stato, non abbiano chiarito alcuni aspetti del modo in cui intendano regolare i propri rapporti con l'ente statale, ragione che sembrerebbe astrattamente legittimare trattamenti giuridici, in ipotesi, diversi.

La differenziazione del regime giuridico dovuta all'esistenza di un accordo non sembra, però, operare *per difetto* (togliendo, cioè, diritti e facoltà alla confessione non firmataria). Al contrario, la finalità delle intese sembra quella di riconoscere alle confessioni che le stipulino uno strumento per la regolazione dei rapporti con lo Stato che valorizzi le specificità delle singole confessioni e che preveda deroghe al diritto comune. In questo senso, la stipulazione di un accordo di questo tipo, anziché sostanzarsi in un elemento in assenza del quale la confessione non firmataria ristagna in un regime di preclusioni (se non proprio in una disparità di trattamento fondata sulla religione), dovrebbe avere il solo effetto di perfezionare il rapporto tra queste e lo Stato, derogando a un regime di regole comuni che, in ogni caso, è sempre e doverosamente garantito.

La Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi sul punto (sent. n. 346/2002), ha, ad esempio, affermato che l'aver sottoscritto un'intesa del tipo di quelle di cui ci occupiamo non può consistere in "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"<sup>44</sup>.

Da un altro punto di vista, se si considera che la ragione fondante dell'intervento non sembra determinata da elementi che trovano ospitalità nella presenza o meno di un accordo tra lo Stato e le confessioni religiose, non si capisce perché la proposta in esame, che è una proposta animata

---

*sistemica*, Giappichelli, Torino, 2016; A. ALBANESE, *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministrati*, in *Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 3/2016, p. 697; S. PUDDU, *Amministrazione precauzionale e principio di proporzionalità*, in *Diritto e processo amministrativo*, vol. 9, 4/2015, p. 1155; A. SAU, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*, Franco Angeli, Milano, 2013.

<sup>44</sup> In questo senso, v. anche *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 quindi 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* (sentenza n. 195 del 1993)

da legittime finalità di prevenzione dei rischi del sovraffollamento dei luoghi, debba trovare applicazione solo per i sovraffollamenti ascrivibili alle comunità religiose non firmatarie di accordi con lo Stato (tra le quali si colloca, tra le più diffuse, solo la confessione islamica).

### 9. *Quale eguaglianza?*

L'aspetto da ultimo considerato coinvolge, con ogni evidenza, l'applicazione del principio di eguaglianza e il fatto che la proposta di legge quasi non contenga alcuna precisazione al riguardo, neppure a fronte dell'evidente collegamento che un intervento come quello suggerito presenta con il principio egualitario, è un elemento che merita senz'altro maggiore approfondimento.

In particolare, l'assenza di specificazioni che giustifichino la ragione per cui si intende dirigere l'intervento alle sole attività di culto sprovviste di intesa rafforza l'idea per cui la rigorosa applicazione del metro dell'eguaglianza tra le confessioni richiederebbe che la preclusione possa essere legittima solo se riferita a tutte le APS che svolgano attività di culto.

Una preclusione generalizzata, quand'anche più onerosa per il complesso delle comunità che praticano i culti e, quindi, affittiva, sarebbe, infatti, certamente più equa, perché non opererebbe alcuna distinzione tra il culto delle confessioni firmatarie di intese e quello delle comunità che ne siano sprovviste. D'altronde, tanto le une quante le altre, se accedenti al beneficio di cui ci occupiamo, potrebbero determinare, aggravati o scompensi degli equilibri urbanistici.

Come si può notare, questi e altri rilievi hanno il sicuro effetto di assegnare alla proposta di legge il legittimo sospetto che la stessa possa essere, in qualche modo, migliorata.

In particolare, il mancato chiarimento delle ragioni che potrebbero giustificare la predisposizione di una norma che dispone un trattamento *diseguale*, destinato a disciplinare una situazione *eguale* a quella delle altre attività di culto, richiederebbe un più scrupoloso vaglio di ragionevolezza, secondo i criteri che orientano la giurisprudenza costituzionale *ex art. 3 Cost.*<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Per una bibliografia essenziale sul tema si rinvia, tra gli altri, a M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in *Lex Social*, 2013; F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; ID., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

In questo senso, la sent. n. 63/2016 della Corte costituzionale<sup>46</sup> afferma che deve ritenersi illegittimo, perché incostituzionale, l'intervento del legislatore che “*impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Costituzione*”<sup>47</sup>. Ma non è tutto: la giurisprudenza della Corte costituzionale ha anche già avuto modo di affermare che “*condizionare l'erogazione*” di benefici –

---

zionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; a cura di G. MANIACI, *Eguaglianza, ragionevolezza e logica giuridica*, Giuffrè, Milano, 2006; A. MORRONE, *Il “custode” della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001; L. D'ANDREA, *Contributo ad uno studio sul principio di ragionevolezza nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000; G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000; M. CECCHETTI, *Il principio di eguaglianza*, in *La Costituzione vivente. Materiali per un progetto di educazione alla democrazia 1998-1999*, a cura di C. URSINO, Bollettino del Centro di Documentazione Didattica, Provincia di Firenze, Assessorato Pubblica Istruzione, n. 16, marzo 2000, p. 15. L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg., vol. I, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 898 ss.; AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Atti del seminario, Palazzo della Consulta 13-14 ottobre 1992, Giuffrè, Milano, 1994. Sull'eguaglianza applicata alle confessioni religiose, si v., in particolare, E. VITALI, *Accordi con le confessioni e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di Mario Petroncelli*, Jovene, Napoli, 1989; G. ZAGREBELSKY, *Corte Costituzionale e principio di uguaglianza*, in N. OCCHIOCUPO, *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 103.

<sup>46</sup> Sul punto, v. A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il “convitato di pietra” dell'emergenza terrorismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017; A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Le Regioni*, n. 3/2016, p. 599; M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016; S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale sul ruolo di custode “tutelatrice” dei diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 1/2017; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna a parlare dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*; F. OLIOSI, *La Corte costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?* entrambi in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2016; G. MONACO, *Confessioni religiose, uguaglianza e governo del territorio (breve osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016.

<sup>47</sup> L'affermazione di carattere generale di cui si è appena riferito è, come è noto, un punto fermo della giurisprudenza costituzionale, a sua volta richiamato dai precedenti a cui si riferisce la sentenza stessa. In materia, possono richiamarsi, tra le altre, la sent. n. 195 del 1993, sui limiti all'esercizio della libertà religiosa; la sent. n. 59 del 1958, che ha ricompreso nell'attività di culto anche quella svolta da luoghi come gli oratori; le sentt. n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989, in materia di laicità dello Stato; la sent. 52 del 2016, in materia di accordi ex art. 7, comma 3, a tenore della quale la stipula degli accordi tra Stato e confessioni presuppone la convergente volontà dei soggetti coinvolti nella sottoscrizione dell'accordo.

nella specie si trattava di contributi a favore delle confessioni religiose – “*al requisito dell’aver queste stipulato un’intesa con lo Stato, ai sensi dell’art. 8, terzo comma, della Costituzione, è in contrasto con i principi di eguale libertà delle confessioni (art. 8, primo comma, Cost.) e di libertà di esercizio del culto (art. 19 Cost.)*”<sup>48</sup>.

Sulla scorta di questa *ratio decidendi*, non si ravvisano particolari difficoltà a ritenere che l’esclusione da un beneficio riconosciuto in via generale e fondato sull’assenza di un’intesa *ex art. 8, co. 3, Cost.*, potrebbe realizzare una situazione molto simile, se non del tutto uguale, a quella del condizionare l’erogazione di beneficio alla medesima circostanza.

In altre parole, subordinare il rilascio di un beneficio al realizzarsi di una condizione (nel nostro caso, la stipula dell’intesa) o escludere da una disciplina di favore le entità che non presentino un certo requisito (ancora l’intesa), può dare luogo alla stessa e identica fattispecie.

In attesa che il legislatore operi le doverose precisazioni del caso in punto di ragionevolezza e *tertium comparationis*, le ragioni giustificative di un trattamento giuridico differenziato come quello configurato nella proposta sembrano osteggiare qualunque legittima operazione di *distinguishing* tra situazioni eguali, realizzando una disparità di trattamento fondata sulla religione apertamente osteggiata dal giudice (oltre che dal diritto) costituzionale.

#### 10. *L’aggravio urbanistico si determina per ogni attività di culto?*

Da ultimo, lo studio del caso rivela anche altre le possibili piste di riflessione a cui la vicenda può dare luogo.

A questo riguardo, una delle più interessanti deriva, forse, proprio dalla giurisprudenza del giudice amministrativo e ordinario richiamata dai proponenti e dalla già citata nota ministeriale in materia di insediamento dei luoghi di culto.

Il giudice amministrativo e quello ordinario prima e il Ministero dei lavori pubblici poi non hanno, infatti, escluso che le entità confessionali, ivi comprese quelle che organizzino attività di culto, debbano essere pretermesse dal beneficio di cui al Codice del terzo settore. In modo più sottile, la giurisprudenza del giudice amministrativo prima e la nota ministeriale poi hanno, infatti, detto che tale esclusione si giustifica per le entità associative che svolgano l’attività di culto come attività

---

<sup>48</sup> Corte costituzionale, sent. n. 346/2002.

*preponderante*. Nel sostenere questa posizione, sia l'una che l'altra fonte lasciano, quindi, aperta la possibilità di attribuzione del beneficio ad entità che svolgano occasionalmente attività di culto<sup>49</sup>.

In particolare, la richiamata giurisprudenza del giudice amministrativo afferma che «*occorre distinguere il caso (...) di un'attività associativa (...) – nella cui sede, n.d.r. – si svolgono, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose: attività di 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) aventi come destinazione principale o esclusiva l'esercizio del culto religioso o altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico, che richiedono la verifica delle dotazioni di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni*»<sup>50</sup>. Dal canto suo, quella del Consiglio di Stato sembra farle eco, perché afferma: «*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 rischierebbe 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*». Anche in questo caso si ribadisce una volta di più che è l'abuso dell'attività culturale a realizzare un'incompatibilità delle pratiche religiose con le esigenze urbanistiche e non già il culto, astrattamente considerato, a rappresentare un'attività da escludersi in ogni caso dal novero di quelle delle APS o, ancora, da ritenersi presuntivamente ricollegabile all'aumento di rischi per la sicurezza urbana o, in generale, all'aggravio urbanistico.

Venendo, poi, alla giurisprudenza del giudice ordinario, si può notare che anche questa sembra confermare l'indirizzo appena descritto. Come ricordato dal *dossier*, la stessa, infatti, afferma che: «*Per quanto riguarda la destinazione a luogo di culto, la stessa non è astrattamente incompatibile con le categorie funzionali di cui all'art. 23 ter d.P.R. n. 380 del 2001, e cioè quella residenziale, quella turistico-ricettiva, quella produttiva e direzionale, quella commerciale e quella rurale, in quanto può coesistere con tali destinazioni, a condizione che (...) non comporti, ancorché tale destinazione non sia accompagnata dalla esecuzione di opere edilizie, un aggravio del carico urbanistico nel senso anzidetto – sottolineature aggiunte*»<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> TAR Veneto – sent. n. 91/2015

<sup>50</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 181/2013.

<sup>51</sup> Cfr. Cass., sent. 34812/2017, che così prosegue: «*In linea generale, si osserva che l'at-*

L'impostazione che sembra evincersi dalla giurisprudenza appena richiamata appare chiara nel senso che attività di culto e disciplina urbanistica di favore *ex art. 71* del Codice del terzo settore non siano elementi destinati, in ogni caso, a entrare in conflitto tra loro. Come si è accennato, dello stesso avviso è, peraltro, la nota ministeriale n. 2019/222662. Anche questo documento, stabilendo che «(...) *le predette associazioni non possono arbitrariamente decidere di insediare un luogo di culto in maniera continua, e quindi non occasionale o precario, in aree e territori comunali*» conferma la tesi secondo cui l'attività di culto sia compatibile con i benefici urbanistici, anche se entro certi limiti.

Ora, il fatto che il legislatore possa “assolutizzare” le ipotesi nelle quali il culto escluda la percezione del beneficio, impostando una presunzione di carattere generale secondo cui l'attività di culto, in sé considerata, è, anche quando occasionale, una causa che esclude il conseguimento del beneficio è, forse, una legittima opzione di politica legislativa (certo, resta in sospenso il già visto discorso sulla taratura dell'esclusione, oggi riservata solo ad alcune confessioni religiose), ma non può farsi a meno di notare che la soluzione precedente, forse più bilanciata dalle diverse sensibilità sul punto, si presentasse preferibile, quantomeno per non disporre obblighi assoluti.

Argomentando *a contrario*, si potrebbe sostenere che appare, forse, troppo *tranchant* assimilare l'attività di culto alla mancanza di un vincolo strumentale per la promozione sociale o, ancora, sostenere che il culto comporti, in ogni caso, degli aggravati. Anche l'esperienza comune sembra, d'altronde, suggerirci che esistano svariati modi per svolgere il culto, e che non ognuno di questi può risolversi in problema sotto il profilo urbanistico<sup>52</sup>.

---

*tività di culto non rientra in alcuna delle suddette categorie funzionali, sicché il suo svolgimento, di per sé, non determina l'assegnazione dell'immobile a una di esse diversa da quella originaria, salvo che ciò venga in concreto accertato, unitamente, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 44, lett. a), d.P.R. n. 380 del 2001, all'aggravio del carico urbanistico (cfr., in proposito, Sez. 3, 2) gg (p p n. 4943 del 17/01/2012, Bittesini, Rv. 251984; Sez. 3, n. 19378 del 15/03/2002, Catalano, Rv. 221951; Sez. 3, n. 26209 del 30/04/2003, Censullo, Rv. 225515)».*

<sup>52</sup> L'esistenza di un luogo religioso e l'organizzazione di attività di culto può, infatti spaziare dalla predisposizione di semplici sale di preghiera all'organizzazione di funzioni religiose di considerevoli dimensioni.

11. *Principi, diritti costituzionali e bilanciamento proporzionato: dubbi residui e considerazioni finali*

La proposta di legge di cui ci siamo occupati intende escludere, in radice, il culto dalle attività svolgibili presso l'associazionismo culturale *ex art. 71 del Codice* e, come visto, intende farlo per le sole entità associative che fanno riferimento a confessioni non stipulatrici di intese con lo Stato.

La misura in parola potrebbe non passare indenne il vaglio di ragionevolezza e il giudizio relativo alla sua compatibilità con il principio di eguaglianza: evenienza, questa, che suggerirebbe di adottare qualche doveroso accorgimento, estendendo la proposta disciplina "preclusiva" a tutte le ipotesi nelle quali la presenza di un luogo di culto possa determinare un aggravio urbanistico.

A queste riflessioni possono, poi, seguirne altre: la logica della legge, portata ad estreme conseguenze, potrebbe avere l'effetto (senz'altro preterintenzionale) di colpire anche oratori e istituti confessionali che hanno beneficiato e beneficiano del regime urbanistico di favore e che, sistematicamente, non sembrano essere presi in alcun modo in considerazione da parte del legislatore, quasi beneficiassero di una presunzione di legittimità che, per svariate ragioni, non si è disposti a riconoscere alle situazioni che riguardano altri culti<sup>53</sup>.

Anche sotto questo angolo visuale, assume, in altri termini, carattere dirimente la questione dell'esclusione "religiosamente" orientata di cui si siamo precedentemente occupati.

Tralasciando, però, per un attimo, questo aspetto, è evidente che se anche la vista e potenziale diversità di disciplina fosse giustificata in corso di *iter* parlamentare o più semplicemente elisa *ab origine* dal legislatore (lo stesso potrebbe farlo escludendo dal beneficio tutti i culti), la proposta di legge – per molti aspetti interessante – lascerebbe, comunque, qualche dubbio residuo.

---

<sup>53</sup> A questo riguardo, l'on. Bonelli evidenzia, ad esempio, che l'effetto della proposta potrebbe essere sensibilmente più ampio di quello prefigurato dai proponenti. Naturalmente, in un caso e nell'altro, il discorso che si va conducendo poggia sulla possibilità che la normativa oggetto di modifica, così come configurata, possa facilitare il perpetrarsi di abusi, anche se resta impregiudicato il fatto che la congruità di un'attività con gli obblighi urbanistici non deve essere valutata in base alla sua capacità di accedere al beneficio *ex art. 71 del Codice del terzo settore*, perché qualunque attività che si renda pericolosa dal punto di vista urbanistico deve considerarsi, ovviamente, vietata.

Un suo osservatore potrebbe, infatti, domandarsi, se tale opzione decisoria sia, in generale, illegittima e, segnatamente, incostituzionale, perché rischia, tra le altre cose, di tradursi in una preclusione all'associazionismo: in una limitazione all'autodeterminazione, rivolta alla libertà associativa, qui di tipo religioso, perché intesa a condizionare il modo stesso in cui la formazione sociale che si esprime attraverso l'attività associativa esercita la propria libertà di espressione, determinandosi nei propri fini. In altre parole, escludere un'entità associativa dal conseguimento di alcuni benefici (benefici in generale previsti per *tutte* le associazioni orientate alla cura della comunità) e farlo non già in ragione del fatto che quell'attività sia, in ogni caso, potenzialmente pericolosa (abbiamo visto che l'intervento del legislatore intenderebbe introdurre una sorta di presunzione secondo cui ogni attività di culto, anche se occasionale, comporti un rischio) potrebbe "suonare" come una preclusione ingiustificata nei confronti della libertà di autodeterminazione delle entità associative. Le confessioni religiose, infatti, non solo potrebbero dover essere lasciate libere di determinarsi nei propri fini (purché questi siano, ovviamente, costituzionalmente legittimi), ma, forse, non dovrebbero neanche vedersi destinatarie di un regime deteriore rispetto a quello di altre entità culturali che *non* si occupano di religione e di culto. In aggiunta, escludere legislativamente l'opportunità di riconoscere un beneficio alle associazioni per la sola ragione che queste esercitano il culto di una religione e senza che sia richiesto di dimostrare che l'attività da queste svolta sia, considerata la situazione concreta, idonea a cagionare un rischio e, pertanto, giustificatamente escludibile dal novero di quelle beneficiabili, rischia di configurare un trattamento diseguale tra associazioni che versino in situazioni sostanzialmente assimilabili, che neanche si giustifica dal punto di vista del principio di proporzionalità<sup>54</sup>. In modo più conforme a questo principio, il legislatore potrebbe, infatti, e ad esempio, prevedere che l'esclusione delle associazioni dal beneficio urbanistico di cui ci occupiamo sia subordinata alla verifica per cui, ana-

---

<sup>54</sup> Su questi aspetti, v. G. PINO, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion Pratica*, 2/2014, p. 541; E. BUOSO, *Proporzionalità, efficienza e accordi nell'attività amministrativa*, Cedam, Padova, 2012; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità (dir. amm.)*, in *Enciclopedia Treccani online*; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Giuffrè, Milano, 2008; G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in *L'ordinamento europeo. II. L'esercizio delle competenze*, S. MANGIAMELI, Milano, 2006, p. 225; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998.

lizzate le condizioni in cui si presume si svolgeranno le sue attività, debba essere disposta per motivi di sicurezza (o per evitare inopportuni aggravi urbanistici) o, ancora, che il beneficio possa essere soggetto a decadenza, laddove l'attività di culto si svolga in modo da arrecare pregiudizio ai valori poco sopra ricordati.

Queste misure ridimensionerebbero la portata del sacrificio ipoteticamente infiggibile all'entità associativa che intenda praticare *anche* il culto e intercetterebbero il principio di proporzionalità forse meglio di quelle che sembrerebbero, allo stato, proporsi. Argomentare, d'altronde, che l'elemento culturale debba tenersi rigorosamente distinto da quello religioso, quasi che la religione sia un aspetto estraneo alla promozione culturale, sembrerebbe, peraltro, contraddire almeno una delle assimilazioni più volte evocate, negli ultimi mesi, dal Governo: quella che fa della promozione dei valori della *cultura cristiana* un'endiadi espressa in più occasioni<sup>55</sup>, anche recentissime<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Per una traccia di questa assimilazione, si v., *ex multis*, l'articolo disponibile all'indirizzo: <https://europa.today.it/attualita/orban-corteggia-meloni.html>, il quale, riprendendo alcune dichiarazioni di esponenti della maggioranza di governo, sottolinea il collegamento della religione con la dimensione sociale e culturale.

<sup>56</sup> La manifestazione più recente è senz'altro il recente *summit* sulla demografia di Budapest, del settembre 2023, in cui è stato espresso il concetto della difesa di Dio. P.L. BERGER, *I molti altari della modernità. Le religioni al tempo del pluralismo*, Emi, Verona, 2023; ID., *The Good of Religious Pluralism*, in *First Things Online*, 2016; a cura di E. PACE, *Le religioni nell'Italia che cambia*, Roma, 2013.,

### Abstract

Introducendo una vera e propria clausola generale, l'art. 71 del Codice del Terzo settore consente alle associazioni di promozione sociale e agli enti del terzo settore di radicare le sedi delle proprie attività in deroga all'ordinario regime urbanistico, presupponendo la compatibilità dei locali con tutte le destinazioni d'uso delle classi urbanistiche omogenee. Questa disposizione, ideata per facilitare l'insediamento di associazioni sul territorio, è stata spesso impiegata per radicare moschee ed altri luoghi di culto sul territorio urbano, ingenerando, in almeno alcune realtà, il rischio di pericoli per la sicurezza dei luoghi. Il problema è stato al centro di diverse sentenze ed è attualmente oggetto di discussione di una proposta di legge depositata in Parlamento.

New reflections on the debate about urban planning law, places of worship and equality of religious confessions. Which are the prospects?

With a very general provision, the decree n. 117/2017 allows social promotion associations to carry out their activities in locations assuming the compatibility of the premises with all intended uses of the homogeneous urban planning classes. This rule facilitates the establishment of social associations in the urban areas and has allowed many premises, benefiting from the urban planning exemption, to be transformed into churches and mosques, with the consequent risk of large gatherings. The problem has been addressed several times by tribunals, but some aspects of this topic remain uncertain. A bill submitted to Parliament intends to deal with the issue, but its content seems to raise other important questions.