

## Giurisprudenza

---

n. 12 - 2020

### **Consiglio di Stato - Sezione IV - Sentenza 9 dicembre 2020, n. 7773**

Carmine Volpe, Presidente, Antonella Manzione, Consigliere, Estensore; PARTI: (Comune di Fonzaso, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Gattamelata e Enrico Gaz, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via di Monte Fiore, n. 22, contro la Società S. Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Maria Curato, Guido Francesco Romanelli e Massimo Moretti, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via Cosseria, n. 5)

#### **1.- Edilizia ed Urbanistica – permesso di costruire – variante – finalità di destinazione a luogo di culto (moschea) – incompatibilità con la destinazione edilizia e urbanistica – conseguenze.**

*Legittimamente è respinta la variante presentata, ove l'intervento richiesto confluisca teleologicamente verso un utilizzo unitario (nel caso di specie, moschea e centro di servizi e cultura islamico) non compatibile con la destinazione urbanistica né della zona, né dell'edificio che si va ad ampliare in deroga ai limiti di cubatura disponibili.*

.....

Pubblicato il 09/12/2020

**N. 07773/2020REG.PROV.COLL.**

**N. 07967/2014 REG.RIC.**

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7967 del 2014, proposto dal Comune di Fonzaso, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Gattamelata e Enrico Gaz, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via di Monte Fiore, n. 22,

## **contro**

la Società S. Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Maria Curato, Guido Francesco Romanelli e Massimo Moretti, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via Cosseria, n. 5,

## **per la riforma**

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) n. 707/2014, resa tra le parti, concernente il diniego di un permesso di costruire in variante.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Società S. Costruzioni S.r.l.;

Vista l'ordinanza cautelare del 29 ottobre 2014, n. 4967;

Vista l'ordinanza presidenziale del 27 febbraio 2020, n. 621;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 30 ottobre 2020 il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti l'avvocato Stefano Gattamelata e l'avvocato Massimo Moretti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Il Comune di Fonzaso ha impugnato la sentenza del T.A.R. per il Veneto n. 707 del 2014 con la quale è stato accolto il ricorso della Società S. s.r.l. (d'ora in avanti solo la Società) per l'annullamento del diniego del permesso di costruire per una variante in corso d'opera con ampliamento, riferita ad un edificio a destinazione mista, funzionale alla realizzazione, tra l'altro, di sale riunioni e di un luogo di preghiera. Nello specifico, il primo giudice ha ritenuto applicabile alla fattispecie la legge regionale invocata n. 14 dell' 8 luglio 2009, c.d. "Piano casa", che concede facoltà costruttive aggiuntive e derogatorie nella percentuale del 30% dell'esistente, purché venga rispettata la compatibilità urbanistica con la zona; ciò in quanto la destinazione dell'ampliamento richiesto sarebbe da ritenere conforme a ridetta disciplina urbanistica, o in ragione della compatibilità dell'utilizzo a sale riunioni per convegni e preghiere con la funzione "direzionale" espressamente ammessa nelle zone "D2" dalle norme di attuazione del vigente P.R.G., ovvero per l'omogeneità degli standard urbanistici della stessa rispetto ad un'area qualificata come "zona di artigianato di servizio e servizi alla viabilità". Infine, il paventato utilizzo per un'attività non strettamente riconducibile alla destinazione d'uso assentita attiene alla successiva fase di vigilanza e controllo sul territorio, comunque non pregiudicata dal rilascio del titolo in questione.

2. La difesa civica ha in primo luogo riproposto l'eccezione di irrivalenza del ricorso di primo grado per omessa notifica alla Comunità Montana Feltrina, in quanto titolare esclusiva della funzione dello sportello unico delle attività produttive (S.U.A.P.) per conto di molteplici enti territoriali della zona, giusta apposita convenzione siglata allo scopo. Nel merito, dopo aver ribadito gli elementi oggettivi sulla base dei quali l'ufficio ha ritenuto che la plausibile effettiva destinazione dell'immobile fosse a moschea, ha insistito per l'incompatibilità della destinazione d'uso richiesta con la disciplina urbanistica della zona, richiamandone anche il potenziale impatto sulla generalità

del territorio comunale.

3. Con atto depositato il 24 ottobre 2014 la Società ha resistito e chiesto che l'appello sia respinto. Con riferimento alla riproposta eccezione di rito, ha evidenziato come il provvedimento impugnato rechi l'intestazione del Comune di Fonzaso, cui pertanto esso doveva essere ascritto in esclusiva, tanto più che il SUAP costituisce una "funzione comunale", cui l'Ente non può sottrarsi. Non sussisterebbe, invece, alcuna incompatibilità dell'intervento edilizio con la disciplina di zona, come correttamente argomentato dal T.A.R.

4. Con ordinanza cautelare n. 4967 del 29 ottobre 2014 veniva accolta l'istanza cautelare e sospesa l'esecutività della sentenza impugnata, sulla ritenuta sussistenza di elementi di fondatezza del proposto gravame.

5. Con ordinanza presidenziale n. 621 del 27 febbraio 2020 sono stati disposti incombenti istruttori anche allo scopo di acquisire la dichiarazione della permanenza di interesse alla decisione, aggiornando il contesto fattuale alle eventuali sopravvenienze ed indicando la sussistenza di connessioni (di ordine oggettivo o soggettivo) con altri giudizi pendenti in sede di giustizia amministrativa.

In adempimento della stessa, il Comune ha prodotto una sintetica memoria al principale scopo di confermare l'attualità dell'interesse all'accoglimento dell'appello.

In vista dell'odierna udienza, la Società a sua volta ha depositato memoria per ribadire la propria prospettazione, insistendo in particolare sulla infondatezza della eccezione concernente l'omessa integrazione del contraddittorio alla Comunità Montana Feltrina, benché incaricata, ex art. 7 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, del rilascio dei provvedimenti finali.

6. Alla pubblica udienza del 30 ottobre 2020, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

7. Il collegio ritiene l'appello fondato e come tale da accogliere con riferimento al secondo motivo dello stesso, relativo all'eccezione di contrasto dell'intervento proposto con la vigente disciplina urbanistica. Preliminarmente si rende necessario perimetrare i confini dell'odierna vicenda epurandola dalle suggestioni, reciprocamente introdotte mediante produzioni documentali riferite alla risonanza mediatica della ipotizzata progettualità in controversia. La preoccupazione che il complesso nella sua interezza si trasformi in un centro islamico e in moschea, che il giudice di prime cure esclude, avuto riguardo al contenuto vincolato di ciascun titolo edilizio, infatti, appare tutt'altro che infondata, stante che la variante nel suo complesso ha la dichiarata finalità di addivenire a tale risultato. Essa tuttavia deve essere scrutinata esclusivamente alla luce della normativa di riferimento e, nello specifico, della disciplina urbanistica vigente *ratione temporis* nel Comune di Fonzaso. A prescindere, infatti, dalle sfumature e dai distinguo terminologici utilizzati dalle parti, è incontestabile che nella progettualità presentata dalla Società si parli di una "sala per preghiere", pur senza attingere al ben più ampio respiro della vera e propria "moschea", paventata dall'Amministrazione alla luce della documentazione intercorsa tra la proprietà e un'Associazione culturale interessata ad acquisire la disponibilità dell'immobile. Punto essenziale della controversia è pertanto la compatibilità o meno della stessa, pur nella sua configurazione minimale, con la vigente disciplina urbanistica della zona.

8. Nel caso di specie, dunque, la Società ha presentato una variante che è andata ad incidere su tre preesistenti titoli edilizi (permesso edilizio n. 79/2004, n. 46/2008 e n. 2/2012). Il progetto *de quo* era articolato in due fasi, delle quali la prima riferita a cambiamenti della destinazione e

dell'assetto dei piani scantinato, terreno e primo dell'edificio già esistente; la seconda più specificamente alla edificazione *ex novo* e in ampliamento di un corpo aggiunto, collegato al manufatto originario, "sfruttando" le cubature aggiuntive consentite dalla legislazione regionale sul c.d. "piano casa". La destinazione d'uso di tale locale è espressamente indicata nella relazione allegata all'istanza come "sala riunione, con meno di 99 persone", per una zona e "sala specifica per luogo di preghiera o convegni", per un'altra, distinta e separata. Nelle "considerazioni finali" la scelta viene esplicitata in ragione della volontà di armonizzare il nuovo manufatto alla destinazione finale dell'intero edificio a "centro di servizi e culturale islamico", con ciò attestando, almeno nelle intenzioni, una funzionalità complessiva dello stesso ben diversa dall'attuale.

Rileva ancora il Collegio come la peculiarità del procedimento seguito, per nulla evidenziata dal giudice di prime cure, risieda nella triplice finalità dell'intervento: da un lato, infatti, si intende realizzare un ampliamento dell'edificio preesistente utilizzando i premi di cubatura riconosciuti dalla legislazione regionale; dall'altro se ne vuole da subito mutare la destinazione d'uso, così da rendere il cambiamento tale sia nei confronti dell'edificio preesistente, che dell'intera zona; il tutto, infine, con un approccio teleologicamente orientato ad una conversione della funzionalità dell'intero edificio, da destinare a "centro di servizi e culturale islamico". E' evidente, pertanto, che la funzione "di servizio" o "direzionale" del locale aggiunto, seppure esaminata in maniera parziaria ed astratta dal contesto dichiarativo e descrittivo nel quale si colloca, non può essere dequotata a sala riunioni o preghiere, genericamente indicata, mutuando la strumentale analoga genericità riveniente dall'istanza di variante.

9. La destinazione d'uso della zona ove insiste l'edificio, connotata come "D2", è riservata esclusivamente a *"artigianato di servizio e servizi alla viabilità"*. Le N.T.A. al P.R.G. esplicitano la relativa dizione evocando la possibilità di inserirvi *"insediamenti artigianali di servizio, commerciali, direzionali, mense e servizi della ristorazione, esercizi pubblici e di svago, oltre all'eventuale residenza del titolare o custode"*. Nessuna di tali diciture appare compatibile con una "sala preghiera", seppur alternativamente utilizzata quale "sala convegni". Ove, infatti, non se ne fosse voluta obiettivare la caratteristica strutturale d'uso, non ne sarebbe stata necessaria la esplicita declinazione nella richiesta variante. La riconducibilità della stessa alla dicitura "insediamenti direzionali", affermata dal primo giudice, non è in alcun modo condivisibile, individuandosi con essa di regola nel linguaggio urbanistico le zone da destinare a sedi di enti e società pubblici e privati, attività di servizio alle imprese ed alle persone (studi professionali) e strutture specializzate per servizi privati (cliniche, scuole e centri di formazione), in maniera peraltro mutevole e fungibile al tipo di zona cui accedono, nel caso di specie, come più volte ricordato, artigianale di servizi o di servizi alla viabilità. Ne sono per contro esclusi i luoghi di culto, comunque configurati. E' pertanto innegabile che l'ampliamento richiesto, individuando da subito l'uso del futuro locale aggiuntivo, non era compatibile né con la destinazione dell'edificio cui doveva accedere, né con quella della zona ove lo stesso insiste. Tale è pertanto il senso da attribuire al punto 1 del provvedimento di diniego impugnato, laddove si evidenzia come la l.r. n. 14 del 2009 *«presuppone la preesistenza di un volume ampliabile avente destinazione conforme all'incremento costruttivo che si intende realizzare facendo ricorso alle particolari facoltà edilizie consentite dalla legislazione regionale»*.

10. Ma anche ad ammettere che la Società potesse realizzare un ampliamento annettendo al preesistente un locale con diversa destinazione d'uso, quest'ultima, se non identica, avrebbe dovuto essere compatibile con quella di zona. Ciò che ad avviso del T.A.R. sarebbe da riconoscere alla richiesta destinazione, seppure nemmeno esattamente catalogata, ritenendo che *«non*

sussistano differenze, dal punto di vista degli standards urbanistici, tra gli utilizzi commerciali o per riunioni così come prospettai nell'istanza di cui si tratta». Il che, al contrario, non solo non tiene conto della effettiva destinazione del locale in ampliamento (in vista, peraltro, di quello futuro e dichiarato dell'intero edificio), comprensivo sia di una sala riunione, che di una sala per preghiera o, in alternativa, senza meglio esplicitarne il senso, per convegni; ma neppure dell'effettivo carico urbanistico che ne potrebbe conseguire, qualificandolo come omogeneo a quello di un'attività commerciale, in assenza di qualsivoglia riscontro e, soprattutto, pianificazione programmatica a monte.

D'altro canto, la eterogeneità della destinazione d'uso richiesta in modifica rispetto a quella dell'edificio preesistente e alla zona è indirettamente confermata anche dalla esistenza nella regolamentazione urbanistica del Comune di zone espressamente dedicate ai luoghi di culto, calibrate sull'analisi dell'impatto urbanistico che la loro comprensibile attrattività sulla comunità dei fedeli è destinata a produrre (zona "F").

11. Quanto sopra detto consente di ritenere fondato il secondo motivo di appello, determinandone l'accoglimento e, per l'effetto, in riforma della sentenza del T.A.R. per il Veneto n. 707 del 2014, il rigetto del ricorso di primo grado n.r.g. 522 del 2014. Il Comune di Fonzaso, infatti, ha legittimamente respinto la richiesta di variante presentata dalla Società in quanto l'intervento richiesto, seppur analizzato nella sua singola consistenza e a prescindere dal dichiarato intento di armonizzazione futura alla sua destinazione dell'intero edificio, non appare compatibile con la destinazione urbanistica né della zona, né dell'edificio che si va ad ampliare in deroga ai limiti di cubatura disponibili.

12. Le valutazioni effettuate consentono di assorbire la riproposta eccezione di irrivalenza della notifica, secondo cui non sarebbe stato coinvolto, quale contraddittore necessario, il SUAP comprensoriale allocato presso la Comunità Montana Feltrina.

13. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del T.A.R. per il Veneto n. 707 del 2014, respinge il ricorso di primo grado n.r.g. 522/2014.

Condanna la Società S. Costruzioni S.r.l. al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio, che liquida in euro 6.000 (seimila/00) a favore del Comune di Fonzaso, oltre oneri accessori, se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Antonella Manzoni, Consigliere, Estensore