



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 23 del 2024, proposto dal Centro Culturale Islamico Darus Salaam, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Latorraca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Monfalcone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Teresa Billiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza dirigenziale n. 3 del 15 novembre 2023 del Comune di Monfalcone;
- della presupposta relazione dell'11 novembre 2023, avente ad oggetto "*relazione con qualificazione giuridica a seguito degli accertamenti svolti nei mesi da giugno a novembre 2023 (...) presso l'immobile ubicato in via Duca d'Aosta n. 28 (...)*";
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Monfalcone;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2024 il dott. Daniele Busico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato il 13 gennaio 2024 e depositato il successivo giorno 16 il centro culturale ricorrente ha impugnato il provvedimento in epigrafe col quale il Comune di Monfalcone ha ordinato, ai sensi dell'art. 45 della l.r. n. 19/2009, il ripristino della destinazione d'uso autorizzata (direzionale) presso l'immobile ubicato nel predetto comune alla via Duca d'Aosta n. 28, inibendo l'utilizzo dell'immobile come luogo di culto.

Il ricorrente ha dedotto le seguenti censure: 1) violazione degli artt. 2, 3, 17,18,19, 20 Cost.; 2) violazione degli artt. 5, 40, comma 1, e 15 della l.r. n. 19/2009 e degli artt. 22, 13 e 7 della n.t.a. del PRGC di Monfalcone; 3) incompetenza assoluta in ordine al rilievo della violazione del d.lgs. 81/2008 e dei d.m. 1 settembre 2021 e 3 settembre 2021 in relazione ai luoghi di lavoro, difetto assoluto di istruttoria; 4) violazione dell'art. 71 del d.lgs. n. 117/2017, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e per contraddittorietà; 5) violazione degli artt. 1, comma 2 *bis*, 3, 6, 7 e 10 della l. n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria e per difetto di imparzialità, violazione dell'art. 97 Cost. e dei principi partecipativi e di proporzionalità; 6) violazione dell'art. 42 Cost., dell'art. 1 Protocollo addizionale alla CEDU e dell'art. 17 della CDFUe; 7) eccesso di potere per sviamento, violazione del giusto procedimento.

2. Il Comune si è costituito in giudizio in resistenza al ricorso.

3. All'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2024 la causa è passata in decisione.

4. Il ricorso è fondato.

5. L'eccezione comunale di inammissibilità del ricorso per l'omessa notifica ad

alcuno degli altri soggetti indicati nel provvedimento impugnato è infondata. Gli altri destinatari dell'ordinanza non sono infatti titolari di una posizione di interesse legittimo "opposta" a quella del ricorrente, né emerge un loro specifico interesse alla conservazione del provvedimento. Si tratta, invero, di soggetti cointeressati ai quali non è necessario pertanto estendere il contraddittorio.

6. Nel merito occorre in primo luogo rilevare che le censure con le quali si contesta l'accertamento di fatto della modifica della destinazione d'uso, con l'argomento che nei locali non si svolge in realtà in via esclusiva l'attività di preghiera, sono infondate.

Il Comune ha infatti adeguatamente dimostrato nella relazione dell'11 novembre 2023, pagg. 2 e ss., che l'immobile è stabilmente utilizzato, in via prevalente, per le pratiche del culto.

Ciò è avvenuto, *in primis*, tramite plurimi sopralluoghi che hanno documentato un ingente e ripetuto afflusso di fedeli proprio nella giornata di preghiera del venerdì; in secondo luogo, attraverso il richiamo ad articoli di stampa, estratti di siti web, recensioni pubbliche su internet, tutte riflettenti l'utilizzo prevalentemente religioso dei locali.

Conforta in tal senso anche la circostanza che, durante il sopralluogo effettuato dalla Polizia municipale il 28 novembre 2023, è stato rinvenuto affisso alla porta il preciso avviso che "*a seguito dell'ordinanza dirigenziale n. 3/EP del 15/11/2023 del Comune di Monfalcone, le salaat (namaz) [ossia le preghiere musulmane quotidiane] sono temporaneamente sospese. I fratelli sono pertanto pregati di pregare a casa*".

Va puntualizzato poi, che, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, non era onere del Comune dimostrare che l'attività esercitata in difformità dal titolo fosse "esclusiva", bastando – come in effetti è risultato – che l'attività per il culto fosse quella "prevalente", tale cioè da connotare, in maniera più marcata rispetto agli altri collaterali usi, l'utilizzo effettivo dei locali.

D'altra parte la stessa associazione ricorrente nell'articolare le proprie censure ha

formulato specifici argomenti d'impugnativa diretti a far valere proprio la libertà di culto, lamentando espressamente l'intento comunale di *“di inibire, a prescindere, l'esercizio del culto”* e argomentando l'istanza cautelare in riferimento alle imminenti festività religiose del *Ramadan*.

7. Pure infondate sono le censure che tendono a ricondurre all'uso assentito (direzionale) l'attività effettivamente svolta.

Come affermato nel provvedimento impugnato, infatti, la destinazione d'uso direzionale (art. 5, comma 1, lett. e), della l.r. n. 19/2009) propria dell'immobile non comprende l'uso per il culto.

8. Infondato è anche il motivo di ricorso relativo alla mancata applicazione delle previsioni di favore previste per gli enti del Terzo settore. È infatti inapplicabile al caso di specie l'invocato art. 71 d.lgs. 117/2017, ai sensi del quale *“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”*.

Ciò perché, in primo luogo, come s'è detto, è stato accertato che i locali in questione sono utilizzati stabilmente per le pratiche del culto (le uniche inibite dall'ordinanza comunale) che, analizzando lo statuto associativo, non rientrano nell'oggetto delle attività istituzionali del centro ricorrente.

In secondo luogo, perché l'associazione ricorrente, al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, non era iscritta al Registro Unico degli Enti del Terzo Settore, d'ora innanzi “RUNTS”, risultandovi iscritta solo a partire dal 27 febbraio 2024.

Al riguardo non persuade la tesi del ricorrente circa gli effetti meramente dichiarativi dell'iscrizione al RUNTS (con conseguente applicazione dell'art. 71 cit. a prescindere dal formale inserimento dell'associazione nel registro); se ne deve, invece, riconoscere la natura costitutiva che poggia su sicuri dati normativi.

L'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 117/2017 (*“Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici [...] costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale [...] ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”*) prevede infatti, già sul piano testuale, l'iscrizione nel registro quale requisito indispensabile affinché un'associazione con i crismi indicati sia qualificabile come ente del Terzo settore.

Ancora, l'art. 7 del d.m. del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, n. 106/2020, rubricato *“Effetti dell'iscrizione nel RUNTS”*, prevede espressamente e senza equivoci interpretativi, in consonanza col dato normativo primario, che *“L'iscrizione nel RUNTS ha effetto costitutivo relativamente all'acquisizione della qualifica di Ente del Terzo settore e costituisce presupposto ai fini della fruizione dei benefici previsti dal Codice e dalle vigenti disposizioni in favore degli ETS. Nei casi previsti dall'articolo 22, commi 1, 2 e 3 del Codice, l'iscrizione nel RUNTS ha altresì effetto costitutivo della personalità giuridica”*.

Non sembra secondario rilevare pure che l'iscrizione è subordinata alla verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di legge, all'interno di un apposito procedimento demandato esclusivamente alla Regione che esita, appunto, con l'iscrizione nel RUNTS.

Contrasta quindi con l'assetto normativo appena delineato la notazione del ricorrente secondo la quale il procedimento di accertamento della qualifica di A.P.S. potrebbe essere condotta *incidenter tantum* di volta in volta, di guisa che il Comune avrebbe dovuto, sua sponte o sollecitando il contraddittorio procedimentale, verificare la sussistenza delle condizioni di iscrizione al registro.

Senza considerare che l'eventuale accertamento incidentale da parte del Comune - o di qualsiasi altro ente nell'ambito dei procedimenti a tutt'altro fine avviati - potrebbe inammissibilmente condurre, caso per caso, a valutazioni difformi con evidente incertezza del regime di volta in volta applicabile, comportando peraltro un grave e irragionevole appesantimento dell'istruttoria.

Ne deriva la non applicabilità al centro ricorrente, al momento dell'adozione dell'ordinanza impugnata, della previsione di favore stabilita dall'art. 71 del d.lgs. n. 117/2017; la relativa censura è perciò infondata.

9. Il nodo centrale della controversia risiede allora nell'appurare se la realizzata modifica di destinazione d'uso ammettesse o meno l'esercizio dei poteri sanzionatori comunali in materia edilizia di cui all'art. 45 della l.r. n. 19/2009 (secondo motivo di censura).

La risposta non può che esser negativa, dovendo in questa sede trovare conferma la valutazione prognostica dell'ordinanza cautelare.

9.1. Come ripetutamente confermato e puntualizzato dal Comune nelle proprie difese e all'odierna udienza pubblica, infatti, il potere in concreto esercitato è proprio quello previsto, in materia repressiva degli illeciti edilizi, dall'art. 45 cit. secondo cui *“1. Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero quelli comportanti l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza e autonomamente utilizzabile.*

2. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 40, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto ai sensi del comma 3 [...]”.

È esclusivamente alla stregua del parametro normativo indicato che, pertanto, va valutata la legittimità del provvedimento impugnato, quale riflesso del potere effettivamente esercitato.

9.2. Secondo la disciplina regionale, in linea generale, si ha *“modifica di*

destinazione d'uso”, con o senza opere edili, quando si modifica l’uso in atto di un’unità immobiliare, passando da una categoria all’altra tra quelle elencate dall’art. 5 della l.r. n. 19/2009 (residenziale, servizi, alberghiera, ricettivo-complementare, direzionale, commerciale, ecc.) per più del 25 per cento della superficie utile dell’unità stessa (art. 15, comma 1, della l.r. n. 19/2009).

La legge regionale prevede al riguardo che *“sono assoggettati al pagamento del conguaglio del contributo di costruzione, fatti salvi i casi di esonero e riduzione di cui agli articoli 30, 31 e 32, gli interventi con o senza opere edilizie che comportino la modifica di destinazione d'uso degli immobili, comunque destinati e localizzati, in altra consentita dallo strumento urbanistico comunale, compresa la modifica della destinazione d'uso conseguente al cambiamento di condizioni soggettive dei titolari di costruzioni residenziali in zona agricola, nel caso di passaggio del diritto reale di godimento che non si verifichi a seguito di successione”* (art. 15, comma 3, l.r. cit.).

Sempre secondo la legge regionale, soltanto qualora la modifica di destinazione d’uso, attuata *sine titulo*, non sia semplicemente tale, ma sia così radicale da costituire una *“variazione essenziale”* allora scatta la sanzione *“demolitoria/inibitoria”* prevista dall’art. 45 l.r. cit., appunto se e solo è *“accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 40”*.

Ai sensi dell’art. 40, comma 1, lett. a), della l.r. cit., infatti, *“costituiscono variazioni essenziali al progetto approvato”* non già i semplici mutamenti d’uso (ossia, come visto, il passaggio da una categoria funzionale all’altra), ma soltanto *“le modifiche che comportino, anche singolarmente: [...] mutamento della destinazione d'uso in altra non consentita per la zona dagli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati o che comporti modifiche degli standard”*.

Fuori dai mutamenti d’uso costituenti variazioni essenziali non è ammessa la sanzione demolitoria/inibitoria prevista dall’art. 45 l.r. cit.

Diversamente dalla più rigida previsione statale (che dà rilievo anche alle ipotesi in

cui il mutamento avvenga per il sol fatto del passaggio tra categorie funzionali diverse, ai sensi dell'art. 23 *ter*, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001, senza necessità di ulteriori accertamenti in concreto sull'effettiva incidenza degli standard, cfr. Cons. di Stato, n. 1589/2021 e n. 8906/2022, punto 6.2.5) la previsione regionale richiede – per l'attivazione del potere repressivo comunale - la dimostrazione, in via alternativa, che la nuova destinazione d'uso sia vietata da parte dello strumento urbanistico oppure che essa incida sugli standard.

Non è quindi sufficiente la pura e semplice constatazione della formale diversità tra l'uso indicato nel titolo e quello effettivamente esercitato (rilievo che invece può avere eventuali riflessi sanzionatori diversi da quelli dell'art. 45 cit.), né che la variazione abbia comportato il passaggio tra categorie funzionali diverse.

Il Comune, nell'esercizio del potere *ex art.* 45 cit., deve invece precisamente dimostrare alternativamente una delle due fattispecie previste come “variazione essenziale” dall'art. 40 cit. e, quindi, che la variazione rilevata:

a) si traduca “*in una violazione della potestà programmatoria dell'Amministrazione comunale, incidendo sull'ordinato e armonioso uso del territorio, per come conformato in sede amministrativa (attraverso la destinazione dell'immobile ad attività invero precluse dallo strumento urbanistico)*” (Cons. di Stato, n. 8906/2022);

oppure

b) modifichi gli *standards* previsti dal d.m. n. 1444 del 2 aprile 1968 e dal d.P.Reg. n. 126/1995 e, quindi, influisca effettivamente “*sul fabbisogno di dotazioni territoriali e, dunque, di infrastrutture, servizi, attrezzature, spazi pubblici o di uso pubblico e di ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità ambientale, paesaggistica, socio economica e territoriale (alla stregua delle definizioni recate dall'allegato A al regolamento edilizio tipo approvato in sede di intesa Stato-Regioni, in attuazione dell'art. 4, comma 1-sexies del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, pubblicato sulla G.U. n. 268 del 16 novembre 2016, invocabile quale parametro*

esegetico nell'interpretazione della pertinente disciplina edilizia - Consiglio di Stato, sez. VI, 10 gennaio 2020, n. 241)”(Cons. di Stato, n. 8906/2022).

9.3. Ciò posto in linea generale, come anticipato, l'Amministrazione non ha adeguatamente dimostrato che il mutamento d'uso costituisca “variazione essenziale” nell'accezione appena richiamata; sono infatti rimasti indimostrati entrambi gli elementi-presupposto del potere sanzionatorio-repressivo in concreto esercitato (art. 45 cit.).

Nel provvedimento impugnato infatti:

- a) s'è erroneamente ritenuto che il mutamento della destinazione d'uso non fosse consentito per la zona dagli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati;
- b) non si è adeguatamente dimostrato, attraverso una piena istruttoria e un'analitica e puntuale motivazione, che il mutamento di destinazione d'uso comportasse modifiche degli standard.

9.4. Quanto al primo profilo si osserva che l'immobile ricade in zona “B1” (residenziale) ove lo strumento urbanistico ammette le destinazioni d'uso per “*servizi e attrezzature collettive*” e, dunque, la destinazione di spazi ad uso per il culto.

Infatti, in base all'art. 13 delle n.t.a. del PRGC di Monfalcone, “*1. Le destinazioni d'uso ammesse nelle zone residenziali (A, B, C) sono quelle previste dal precedente articolo 7 comma 2, lettere a) – b) – c) –d) -e1) – e2) – e3)–e4) – f) – h)–i) –o), con le limitazioni previste dal medesimo articolo*” che, appunto alla lettera o), individua i “*servizi e attrezzature collettive*”.

I luoghi di culto, in quanto impianti di interesse generale a servizio degli insediamenti abitativi, sono proprio luoghi destinati ad accogliere attrezzature collettive di pubblico interesse e strutture di aggregazione sociale; essi rientrano, quindi, nella categoria “*servizi e attrezzature collettive*”.

A tal riguardo non sembra secondario sin d'ora sottolineare che, in base all'art. 3 del d.m. n. 1444/1968, i luoghi di culto costituiscono opere di urbanizzazione secondaria in quanto “*attrezzature di interesse comune*” che devono essere previste

dagli strumenti urbanistici al fine di concorrere a soddisfare gli standard fissati dallo stesso decreto (in termini, Corte Cost., n. 254/2019, par. 6.2).

Non c'è dubbio allora che i luoghi destinati al culto rientrino nella categoria dei *“servizi e attrezzature collettive”*.

D'altra parte lo stesso Comune, nel disciplinare la Zona territoriale omogenea “S”, destinata ad ospitare le attrezzature di impianti di interesse generale (art. 22 delle n.t.a. del PRGC di Monfalcone), ha ricompreso tra le attrezzature collettive - insieme a quelle per viabilità e trasporti, la vita associativa e la cultura, l'istruzione, l'assistenza e la sanità, il verde e i servizi tecnologici - anche quelle per il culto.

Ed è sempre lo stesso Comune che, con preciso riferimento al caso di specie, ha riconosciuto che l'uso per il culto rientra nella categoria *“servizi e attrezzature collettive”*; ciò si evince da un passaggio motivazionale inequivocabile della stessa ordinanza gravata ove si afferma che *“i luoghi di culto, nel vigente Piano Regolatore Generale del Comune di Monfalcone, possono insediarsi unicamente nelle zone individuate per “Servizi ed attrezzature collettive” [...]”*, con ciò riconoscendo quindi ai luoghi di culto la natura di attrezzature o servizi collettivi.

Con riguardo proprio a quest'ultima notazione comunale testualmente richiamata, occorre rilevare, però, che non si evince dall'esame delle n.t.a. - come invece erroneamente sostenuto nell'ordinanza impugnata - che la destinazione d'uso per il culto e la vita associativa siano riservate esclusivamente alle zone “S2A” di cui all'art. 22 delle richiamate n.t.a. e, quindi, vietate nelle zone “B1”.

L'interpretazione comunale non solo non si fonda su alcuna esplicita previsione delle norme di piano, ma è con esse in contrasto nella misura in cui, come si è visto, nelle zone residenziali sono espressamente ammessi i servizi e le attrezzature collettive dell'art. 22 cit..

Non solo. Una interpretazione siffatta - che consentisse, con carattere assoluto, la creazione di spazi destinati al culto esclusivamente in determinate zone predeterminate dalla pianificazione, vietandolo in altre - potrebbe non risultare

compatibile col quadro costituzionale (cfr. Corte Cost., n. 254/2019).

L'errore dal quale muove il provvedimento è dunque quello di aver ritenuto che i luoghi di culto, quale ne sia la consistenza, secondo il PRGC di Monfalcone, possano essere realizzati soltanto ed esclusivamente nelle zone preventivamente e appositamente identificate dal pianificatore e denominate "S2A".

In conclusione, l'uso per il culto non è vietato nella zona "B1" dalle previsioni di piano.

9.5. Quanto al secondo profilo è mancata la specifica dimostrazione della modifica degli standard: l'aumento del carico urbanistico è stato genericamente e apoditticamente ritenuto dall'Amministrazione, in via meramente presuntiva, sulla base di una istruttoria lacunosa e una motivazione generica.

Si deve premettere che per carico urbanistico si intende il fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso, con la conseguenza che costituiscono variazione del carico urbanistico l'aumento o la riduzione di tale fabbisogno conseguenti all'attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d'uso (Cons. di Stato, n. 8906/2022).

Nel caso in esame da nessun elemento oggettivo indicato nell'atto impugnato si evince che la nuova destinazione abbia comportato l'aumento del carico urbanistico ritenuto dal Comune, con la conseguenza che l'incisione degli standard è rimasta ampiamente indimostrata.

Sullo specifico punto dell'effetto modificativo degli standard il Comune si è affidato a mere enunciazioni di principio, del tutto generiche e avulse dal contesto, riflettenti invero semplici forme di stile, quali:

- *“il presupposto del mutamento di destinazione giuridicamente rilevante è che l'uso diverso comporta un maggiore carico urbanistico effettivamente incidente sul tessuto urbano e, quindi, un aggravio dei servizi”* (pag. 2);
- *“il non indifferente aggravio del carico urbanistico [...] determina altresì un pericolo per la pubblica incolumità”* (pag. 2);

- *“l’afflusso non sporadico di un ingente numero di persone determina un aumento del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico”* (pag. al principio di pag. 3);

- *“[...] il presupposto del mutamento di destinazione giuridicamente rilevante, ai fini dell’eventuale adozione della sanzione interdittiva del cambio di destinazione non consentito, è che l’uso diverso comporti un maggior peso urbanistico effettivamente incidente sul tessuto urbano, con aggravio di servizi (viabilità, traffico ordinario, parcheggi nelle aree antistanti o prossime l’immobile rispetto a quello programmato e realizzato) e incremento quantitativo e qualitativo dello smaltimento dei rifiuti conseguenti alla nuova attività”* (pag. 3).

Anche nella relazione dell’11 novembre 2023 l’accertamento circa l’effettivo impatto sul carico urbanistico si fonda su elementi generici e vaghe affermazioni; resta invece assente l’individuazione non soltanto del parametro inciso, ma anche della misura del ritenuto aggravio rispetto agli indici previsti dalla normativa di settore.

Era invece necessario un analitico e preciso confronto tra uno specifico standard previsto per la destinazione d’uso assentita dal titolo (direzionale) e il corrispondente specifico standard previsto per la destinazione d’uso modificata (religiosa), onde trarne in termini quantitativi l’effettiva incisione e la relativa misura.

Invece il semplice e aspecifico richiamo al d.P.G.R. 20 aprile 1995 n. 0126/Pres e al d.m. 1444/1968 oltre al generico ritenuto, ma indimostrato, aumento di traffico e produzione di rifiuti non consentono di individuare o cogliere, con la necessaria specificità e il dovuto effetto dimostrativo, lo standard precisamente aggravato in termini di violazione o incisione delle quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 4 del d.m. cit.) o dei rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 del

d.m. cit.).

È quindi mancata da parte comunale la dimostrazione, invece dovuta, dell'incisione degli standard.

9.6. In definitiva, da un lato, è errato l'assunto su cui poggia l'ordinanza quando si afferma che la nuova destinazione d'uso è incompatibile con la zona nella quale è ubicato l'immobile; dall'altro lato, è rimasto ampiamente indimostrato che la modifica abbia inciso sugli standard urbanistici.

Da ciò consegue l'insussistenza dei presupposti applicativi del potere sanzionatorio-repressivo comunale in materia edilizia delineato dall'art. 45 della l.r. n. 19/2009 e nel concreto esercitato dal Comune di Monfalcone.

9.7. Nell'approssimarsi alla conclusione, sembra opportuno puntualizzare che la presente fattispecie differisce, sia sul piano normativo che fattuale, da quella esaminata dal T.A.R. Lombardia con la recente sentenza n. 832/2024.

Sul piano normativo perché la disciplina regionale lombarda – diversamente da quella della Regione Friuli Venezia Giulia – prevede che tutti *“i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso di costruire”* (art. 52, comma 3 bis, della l.r. n. 12/2005), cosicché la relativa mancanza incorre perciò solo nella sanzione dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001.

Sul piano fattuale perché in quel caso, diversamente dal presente, l'uso a luogo di culto non era compatibile con la destinazione urbanistica vigente ed è stato pure ritenuto *“in contrasto con l'art. 72 della l.r. n. 12/2005 (che impone l'approvazione da parte comunale di un piano per le attrezzature religiose ai fini della realizzazione di nuovi edifici di culto)”* (così il T.A.R. Lombardia, n. 832/2024).

9.8. Quanto agli aspetti, pur valorizzati nell'ordinanza, relativi alla sicurezza sui luoghi di lavoro, alla prevenzione antincendio e, più in generale, alla pubblica sicurezza e ai rischi connessi all'inadeguatezza dei locali, il Comune ha confermato che si è trattato di notazioni di contorno, a semplice completamento della

motivazione del provvedimento che resta saldamente ed esclusivamente ancorato al rilievo di ritenute difformità edilizie.

La difesa comunale ha infatti precisamente chiarito che *“l’odierno esponente, in questo caso, non ha adottato, in alcun modo, dei provvedimenti volti a dare “applicazione” alle “norme inerenti la sicurezza sul lavoro””, limitandosi alla repressione di un abuso edilizio perciò “circoscrivendo volutamente e consapevolmente il dispositivo del medesimo, ad un unico “ORDINA”, ovvero: “provvedere al ripristino immediato della destinazione d’uso legittimamente autorizzata, con divieto di utilizzo dell’immobile come luogo di culto”* (cfr. pag. 21 della memoria del 22 aprile 2024).

Deve quindi convenirsi con la difesa comunale che le considerazioni circa la pubblica sicurezza e i rischi connessi all’inadeguatezza dei locali evocate nell’ordinanza impugnata, pur incidenti su aspetti di particolare delicatezza e non trascurabile rilievo, esulano però dal potere delineato dall’art. 45 della l.r.n. 19/2009 e dai relativi presupposti applicativi, nella specie non sussistenti.

Sotto questo profilo, le carenze e le criticità da ultimo riscontrate, pur potendo essere apprezzate nell’ambito del rispetto delle norme in materia di sicurezza o delle norme in materia di igiene e sanità, non configurano senz’altro un abuso edilizio, unico presupposto che può giustificare una sanzione demolitoria (cfr. Cons. di Stato, n. 6256/2022).

D’altra parte, tali ultimi rilievi e contestazioni avrebbero richiesto un adeguato approfondimento istruttorio di natura tecnica - attraverso un eventuale sopralluogo all’interno dei locali - e valutazioni anche discrezionali che non avrebbero potuto prescindere dal necessario contraddittorio procedimentale, da cui invece non è illegittimo prescindere nell’esercizio dei poteri sanzionatori vincolati in materia strettamente edilizia.

Trova quindi conferma il rilievo dell’ordinanza cautelare n. 14/2024 e delle successive difese dell’Amministrazione che la ritenuta violazione delle norme in

materia di sicurezza (antincendio, staticità, etc.) e di idoneità funzionale degli immobili non è qualificabile - ai fini del corretto esercizio del potere repressivo e/o conformativo che eventualmente ne consegue - nei sensi indicati nel provvedimento, quale abuso edilizio per mutamento di destinazione d'uso.

Restano fermi i poteri che le amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici da ultimo richiamati e messi in rilievo nell'ordinanza impugnata, senz'altro meritevoli di tutela al più alto grado, riterranno di esercitare.

10. In conclusione il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, il provvedimento impugnato va annullato.

Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi od eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Le spese di lite per la novità di alcune delle questioni esaminate devono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Modica de Mohac, Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere

Daniele Busico, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Daniele Busico

IL PRESIDENTE
Carlo Modica de Mohac

IL SEGRETARIO