



**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 la Emilia Romagna**

**sezione staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 150 del 2008 proposto da QUATTROEMME S.r.l., LEGATORIA SARACCHI di SARACCHI A. & C. S.n.c., SOCIETA' EDILE MICHELOTTI S.a.s. di Angelo Michelotti & C., L&C IMMOBILIARE di Lottici Marco & C. S.n.c., CAPELLAZZI BRUNO & C. S.n.c., JUNIOR MECCANICA S.n.c. di Bernieri e Ravazzoni, CAPRA BRUNO e ROBERTO S.n.c., DR. ING. TOMMASO MORI CHECCUCCI S.a.s., TORNERIA SASSI S.n.c., BOSCHI AGOSTINI e PONZI S.n.c., B.S. di Bonini e Borelli S.n.c., ELETTRAUTO ELETROPARMA S.r.l., WALKOVER S.r.l., FERRARI ALFREDO e C. S.n.c., LOGOS S.r.l., CAPE S.n.c. di Cavalli P. e Paraboschi R., TORNERIA RONCONI S.n.c., ELETRAS S.r.l., Zurlini e Lodi S.n.c., PNEUS SERVICE S.n.c., BAISTROCCHI ANTONIO e LUIGI S.n.c., A.F. ARREDO CASA S.n.c., ASG S.n.c. di Andrea Gandini e C., FAROLDI S.r.l., CARROZZERIA NAZIONALE S.n.c., Marvasi Corrado, Baroni Tiziana, Baroni Claudio, Giordani Vittorio, Montagna Michele, Piazza Cesare (in proprio e in qualità di procuratore generale di Piazza Gianfranco), Leonelli Aronne e Pancioli Beniamino, tutti

rappresentati e difesi dall'avv. Simone Dall'Aglio ed elettivamente domiciliati in Parma, piazzale Boito n. 1, presso lo studio dell'avv. Francesco Soncini;

***contro***

il Comune di Parma, in persona del legale rappresentante p.t., difeso e rappresentato dall'avv. Giorgio Cugurra e presso lo stesso elettivamente domiciliato in Parma, via Mistrali n. 4;

- limitatamente all'atto di "motivi aggiunti" depositato in data 17 aprile 2009 - il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege*;

***nei confronti di***

Associazione "Comunità Islamica di Parma e Provincia", in persona del legale rappresentante, difesa e rappresentata dall'avv. Emanuella Uberti e presso la stessa elettivamente domiciliata in Parma, strada XXII Luglio n. 29;

***per l'annullamento***

- quanto all'atto introduttivo della lite - del provvedimento in data 18 marzo 2008, prot.gen. n. 51393 fascicolo n. 571/2008 (con cui il Direttore del Settore Pianificazione territoriale del Comune di Parma, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 447 del 1998, ha rilasciato al legale rappresentante dell'Associazione "Comunità Islamica di Parma e Provincia" l'autorizzazione unica per l'intervento di «cambio destinazione d'uso da "produttivo" a "sede comunità islamica"» da eseguirsi in via Campanini n. 6), di ogni altro atto preordinato o comunque connesso e, in particolare, della deliberazione consiliare n. 21/6 in data 11 marzo 2008 (recante l'autorizzazione alla deroga alle prescrizioni urbanistiche);

- quanto all'atto di "motivi aggiunti" depositato in data 11 dicembre 2008 - del verbale del 24 luglio 2008 (con cui l'Amministrazione comunale ha accertato l'ottemperanza all'ordinanza n. 92177 del 2008), del certificato di conformità edilizia e agibilità (prot. gen. n. 309/2008 del 14 ottobre 2008), di ogni altro atto

pregresso e preordinato, ancorché non cognito, di accoglimento dell'istanza dell'arch. Garaffa del 19 giugno 2008 (concernente i rapporti di areazione) e, per quanto occorrer possa, della nota comunale del 29 luglio 2008 (con cui l'Amministrazione ha informato dell'avvenuta ottemperanza all'ordinanza n. 92177 del 2008);

- quanto all'atto di "motivi aggiunti" depositato in data 17 aprile 2009 - della d.i.a. n. 2393/2008 del 5 agosto 2008, prot. n. 141868, e del silenzio dell'Amministrazione formatosi su di essa, relativi all'intervento edilizio di manutenzione straordinaria volto all'aumento della ricettività dell'immobile, nonché di ogni altro atto pregresso e preordinato o comunque connesso, e in particolare del parere favorevole sulla richiesta di conformità antincendio rilasciato dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco (Comando prov.le di Parma) in data 3 novembre 2008.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Parma e dell'Associazione "Comunità Islamica di Parma e Provincia", nonché - limitatamente all'atto di "motivi aggiunti" depositato in data 17 aprile 2009 - del Ministero dell'Interno;

Visti gli atti di "motivi aggiunti" depositati in data 11 dicembre 2008 e in data 17 aprile 2009;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 3 novembre 2009 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO e DIRITTO**

Con d.i.a. in data 31 ottobre 2007, relativamente ad un capannone industriale sito in area classificata come «zona produttiva di completamento - ZP3», l'Associazione «Comunità Islamica di Parma e Provincia» conseguiva il mutamento di destinazione d'uso dell'immobile da «Ucc» (attività artigianali del settore secondario di tipo non laboratoriale) a «Uib3» (associazioni a scopo religioso, politico, sociale e ricreativo per la diffusione della cultura e dello sport) per il 30% della s.l.u. realizzabile, in conformità del disposto dell'art. 44 del r.u.e. Successivamente, con istanza presentata il 3 marzo 2008, la medesima associazione richiedeva il rilascio di un permesso di costruire in deroga, ai sensi dell'art. 15 della legge reg. n. 31 del 2002, al fine di estendere la nuova destinazione d'uso alla totalità dell'immobile, ovvero per il restante 70% della s.l.u. realizzabile; l'Amministrazione comunale, da parte sua, valutato sussistente l'interesse pubblico alla deroga all'art. 44 del r.u.e. (che fissa il tetto del 30% della s.l.u. consentita), disponeva di autorizzare l'intervento per l'intero immobile e con riferimento all'uso «Ud» (usi per attività direzionali e pubblica amministrazione), in particolare all'uso «Uda6» [sedi delle istituzioni secolari della chiesa cattolica (vescovado) o di altre organizzazioni religiose], in quanto sede dell'Associazione «Comunità Islamica di Parma e Provincia», e disponeva altresì la sospensione della riscossione del contributo di costruzione e del reperimento degli *standards* dovuti (v. delib. cons. n. 21/6 in data 11 marzo 2008), per poi rilasciare, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 447 del 1998, l'autorizzazione unica per l'intervento di «cambio destinazione d'uso da “produttivo” a “sede comunità islamica”» da eseguirsi in via Campanini n. 6 (v. provvedimento in data 18 marzo 2008, prot.gen. n. 51393 fascicolo n. 571/2008, a firma del Direttore del Settore Pianificazione territoriale). Avverso i suindicati atti hanno proposto impugnativa i ricorrenti, in quanto proprietari o utilizzatori in locazione finanziaria di immobili ubicati nei pressi dell'edificio oggetto delle relative determinazioni, e dichiaratisi interessati ad evitare

che vengano pregiudicati i valori urbanistici della zona artigianale di appartenenza. Imputano all'Amministrazione comunale di non avere considerato che l'art. 44 del r.u.e. non include in «zona produttiva di completamento - ZP3» la destinazione tipica degli edifici adibiti a luogo di culto (uso «Uie», edifici e attrezzature per il culto), a tale categoria dovendosi oggettivamente ascrivere l'impiego che dell'immobile l'associazione vuole fare; lamentano che non si sia in ogni caso valutato l'impatto dell'aumento di carico urbanistico derivante dalla variazione della destinazione d'uso, giacché il passaggio da uso «Ucc» a uso «Uda6» avrebbe comportato il reperimento di 325 mq di parcheggi pubblici, mentre la deliberazione consiliare non ha fornito alcuna concreta giustificazione circa la decisione di prescindere; censurano l'omessa comunicazione di avvio del procedimento alle ditte che avevano a suo tempo rappresentato all'Amministrazione comunale dubbi e perplessità a proposito del ventilato intervento edilizio. Di qui la richiesta di annullamento degli atti impugnati.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Parma e l'Associazione "Comunità Islamica di Parma e Provincia", resistendo al gravame.

L'istanza cautelare dei ricorrenti veniva respinta dalla Sezione alla Camera di Consiglio del 1° luglio 2008 (ord. n. 94/08) ed anche dal giudice d'appello (Cons. Stato, Sez. IV, ord. 9 dicembre 2008 n. 6526/2008).

A seguito, poi, del rilascio del certificato di conformità edilizia ed agibilità, i ricorrenti hanno impugnato i relativi atti (verbale del 24 luglio 2008, certificato del 14 ottobre 2008, nota comunale del 29 luglio 2008), con "motivi aggiunti" depositati in data 11 dicembre 2008. Deducono la violazione della normativa che, in relazione alla tipologia di immobile di che trattasi, impone rigidi parametri in tema di superficie finestrata; si dolgono, inoltre, dell'errata istruttoria e dell'insufficiente motivazione in ordine all'asserita ottemperanza dell'associazione quanto alle prescrizioni in tal senso precedentemente fissate dall'Amministrazione.

Con ulteriori “motivi aggiunti” (depositati in data 17 aprile 2009) i ricorrenti hanno successivamente impugnato la d.i.a. n. 2393/2008 del 5 agosto 2008 (prot. n. 141868) e il titolo abilitativo tacito formatosi su di essa – a proposito dell’intervento edilizio di manutenzione straordinaria volto all’aumento della ricettività dell’immobile –, nonché il parere favorevole sulla richiesta di conformità antincendio rilasciato dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco (Comando prov.le di Parma) in data 3 novembre 2008. Lamentano l’insussistenza, sotto più profili, dei presupposti di legge per la conformità dell’intervento alla normativa in tema di prevenzione incendi, nonché la contraddittorietà di un titolo abilitativo che ha ignorato la diversa destinazione d’uso assentita con il permesso di costruire (Uda6) rispetto a quella posta a fondamento della d.i.a. (Uib3), ed infine l’invalidità derivata dagli atti censurati con i motivi originari.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell’Interno, a mezzo dell’Avvocatura dello Stato, resistendo al gravame.

All’udienza del 3 novembre 2009, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Vanno innanzi tutto esaminate le eccezioni con cui l’Associazione “Comunità Islamica di Parma e Provincia” ha addotto la nullità della procura alle liti rilasciata dal legale rappresentante di ASG S.n.c. di Andrea Gandini e C. e il difetto di un interesse giuridicamente protetto in capo a taluni ricorrenti che non operano nelle immediate vicinanze dell’immobile interessato dall’intervento edilizio (v. memorie difensive depositate il 24 e il 30 giugno 2008). Sennonché – osserva il Collegio – la circostanza che il sig. Andrea Gandini abbia sottoscritto la procura speciale in calce al ricorso, pur in assenza di una formale indicazione della sua società tra quelle che hanno conferito il mandato *ad litem*, ne evidenzia una inequivoca volontà di proporre il ricorso nel cui corpo (a pag. 3) è elencata anche la ASG S.n.c. di Andrea Gandini e C. Quanto, invece, alla legittimazione ad adire il giudice

amministrativo, occorre ricordare che, per costante giurisprudenza, lo stabile collegamento territoriale con la zona interessata dall'attività edilizia assentita deve essere tale che possa configurarsi, in concreto, la lesione attuale di uno specifico interesse di natura urbanistico-edilizia nella sfera dell'istante, quale diretta conseguenza della realizzazione dell'intervento contestato, il che postula che, per effetto della realizzazione della costruzione, la situazione, anche urbanistica, dei luoghi assuma caratteristiche tali da configurare una rilevante e pregiudizievole alterazione del preesistente assetto edilizio ed urbanistico (v. Cons. Stato, Sez. V, 28 giugno 2004 n. 4790); ed allora, poiché è stato posto a fondamento del presente ricorso – quanto meno dei motivi formulati con l'atto introduttivo della lite – il pregiudizio che ai valori urbanistici della zona artigianale in questione deriverebbe dall'insediamento di un edificio di culto idoneo ad incidere sul carico urbanistico del territorio circostante, è da ritenere sufficiente l'ubicazione di un immobile nella medesima zona urbanistica, anche se non nelle immediate vicinanze dell'edificio oggetto dell'intervento edilizio, per individuare nei relativi proprietari un apprezzabile interesse a vedere caducati i titoli abilitativi di che trattasi.

Nel merito, il ricorso è fondato.

Alla censura incentrata sull'illegittima concessione dell'uso «Uda6» [sedi delle istituzioni secolari della chiesa cattolica (vescovado) o di altre organizzazioni religiose] per un immobile oggettivamente destinato all'uso «Uie» [edifici e attrezzature per il culto], la difesa dell'Amministrazione comunale replica sollevando un duplice ordine di obiezioni (v. memoria depositata il 26 giugno 2008). In primo luogo, si tratterebbe di un centro di cultura islamica non classificabile come edificio di culto, e ciò in quanto, oltre a sede di preghiera, la presenza di sale riunioni, biblioteca, sale di lettura e quindi di spazi dedicati allo svolgimento di attività sociali, culturali e di studio ne evidenzerebbe soprattutto la destinazione a luogo di aggregazione della comunità islamica, ma anche di

promozione della convivenza e dell'integrazione fra culture e identità diverse; in secondo luogo, poi, se anche si dovesse parlare nella circostanza di edificio di culto, l'avvenuto rilascio del permesso di costruire in deroga, ai sensi dell'art. 15 della legge reg. n. 31 del 2002, rivelerebbe in ogni caso la sussistenza di un titolo idoneo a legittimare anche un uso diverso da quelli ammessi in zona dalla disciplina di piano.

Le obiezioni non appaiono al Collegio convincenti.

Quanto alla prima, occorre rilevare come la giurisprudenza (v. T.R.G.A. Trentino - Alto Adige, Trento, 7 maggio 2009 n. 150), affrontando un caso sostanzialmente simile, abbia osservato che l'intervento edilizio che comporti una variazione di destinazione d'uso può essere correttamente inquadrato soltanto se si prende a riferimento quanto riportato negli elaborati tecnici; che se, pertanto, la planimetria del progetto relativo ad un centro culturale di religione islamica evidenzia, fra i vari previsti, un locale pari alla metà della superficie totale disponibile ed espressamente destinato a "sala riunioni" dedicata ai fedeli – oltre tutto ospitando il *mibrab* orientato verso la Mecca –, se ne deve necessariamente evincere la destinazione principale a luogo di culto islamico, con locali accessori per attività sociali e religiose collaterali; che, in definitiva, le concrete caratteristiche dei locali – indipendentemente dalle intenzioni espresse dagli interessati – e cioè l'obiettiva idoneità di larga parte della struttura ad ospitare riti religiosi è in sé sufficiente a farne ravvisare la prevalente destinazione a luogo di culto; che non è neppure rilevante che a tale vocazione non sia stato riservato l'intero spazio a disposizione, posto che il modello di moschea, quale si riscontra nei paesi a fede mussulmana, assolve anche compiti diversi da quelli di una chiesa cristiana. E nella fattispecie non emergono elementi che giustifichino una diversa conclusione, a fronte della prevista suddivisione dell'immobile in una "sala assembleare multifunzionale (mq. 516)", da riservare a "... riunioni per lo più di natura religiosa ...", e in un "ufficio



di consulenza (mq. 27)”, in una “sala Biblioteca (mq. 111)” e in una “sala ricreativa (mq. 145)” (così la relazione illustrativa allegata alla richiesta di permesso di costruire); sicché la destinazione a luogo di culto, del resto ammessa dalla stessa associazione islamica (v. memoria difensiva depositata il 24 giugno 2008, ove – a pag. 5 – si riferisce che l’immobile è stabilmente adibito a moschea, oltre che a sede dell’associazione, e in tale veste ospita i fedeli per la rituale preghiera del venerdì), connota in termini quantitativi la funzione svolta da quell’edificio, perché le dimensioni della “sala assembleare multifunzionale” appaiono incompatibili con un ruolo meramente secondario dell’esercizio del culto islamico, da ascrivere pertanto a principale destinazione dell’immobile.

Quanto alla seconda obiezione, poi, il Collegio si richiama – condividendolo – all’orientamento giurisprudenziale in tema di ambito di applicazione dell’art. 15 della legge reg. n. 31 del 2002 (*“Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza e dei limiti inderogabili stabiliti dalle disposizioni statali e regionali, può riguardare esclusivamente le destinazioni d’uso ammissibili, la densità edilizia, l’altezza e la distanza tra i fabbricati e dai confini, stabilite dalle norme di attuazione del P.O.C. e del P.U.A. ovvero previste dal P.R.G. e dai relativi strumenti attuativi ...”*). Muovendo dalla considerazione che le norme in materia di concessioni edilizie in deroga devono essere interpretate restrittivamente, e cioè nel senso che le deroghe al piano regolatore comunale non possono travolgere le esigenze di ordine urbanistico a suo tempo recepite nel piano, e che non possono costituire oggetto di deroga le destinazioni di zona che attengono all’impostazione stessa del piano regolatore generale e ne costituiscono le norme direttrici – onde rientrano tra le prescrizioni derogabili solo le norme di dettaglio che non involgono i criteri di impostazione e le linee direttrici dello strumento urbanistico –, si è desunto che anche secondo la disciplina regionale in

esame la deroga è consentita unicamente nel novero delle diversificate destinazioni d'uso ammesse dal piano regolatore all'interno delle singole destinazioni urbanistiche previste dalla legge, così osservandosi il corretto rapporto tra destinazioni d'uso dei singoli beni e destinazioni di zona (v. TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 21 giugno 2006 n. 875). Independentemente, allora, dall'assenza di un'espressa autorizzazione a destinare l'immobile ad edificio di culto, il permesso di costruire in deroga nella circostanza rilasciato non avrebbe in ogni caso potuto essere inteso come titolo legittimante una destinazione d'uso («Uie») non rientrante tra quelle ammesse dalla normativa di piano nella «zona produttiva di completamento - ZP3», ai sensi dell'art. 44 del r.u.e.

Di qui, assorbite le restanti censure, l'illegittimità della deliberazione consiliare n. 21/6 in data 11 marzo 2008 (recante la deroga ex art. 15 della legge reg. n. 31/2002) e del provvedimento dirigenziale in data 18 marzo 2008 (recante l'autorizzazione unica per l'intervento di «cambio destinazione d'uso da “produttivo” a “sede comunità islamica”»), con conseguente annullamento di detti atti e, per l'effetto caducante che ne è proprio, degli altri atti impugnati.

La peculiarità delle questioni dedotte rivela la sussistenza delle eccezionali condizioni di legge per la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Parma, nella Camera di Consiglio del 3 novembre 2009, con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Papiano, Presidente

Italo Caso, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/11/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO