

Sull'ordinanza del Comune di Monfalcone che vieta le attività di culto per assenza di destinazione d'uso dell'immobile

Le difficoltà a livello locale per le “nuove minoranze religiose”, segnatamente musulmane, di conseguire una piena effettività del diritto all'edificio di culto segnano una nuova tappa con l'Ordinanza dirigenziale n. 03/EP del 15/11/2023 del Comune di Monfalcone: attraverso questo provvedimento si vogliono far cessare le attività di culto che vengono effettuate in una sala a disposizione del Centro Islamico Darus Salaam, con la motivazione che così facendo si sarebbe cambiata la destinazione d'uso dell'immobile, non zonizzato in maniera da poter essere considerato urbanisticamente un luogo di culto.

L'ordinanza cerca di imporre il ripristino della destinazione d'uso dell'immobile ricompreso nella categoria direzionale e non servizi e attrezzature collettive. Sarebbe dunque possibile svolgervi attività culturale da parte degli iscritti all'associazione ma non si potrebbe trasformarlo in un edificio di culto.

Dal punto di vista sostanziale l'ordinanza si basa su numerose verifiche da parte della polizia locale che avrebbero verificato come l'immobile in questione fosse usato da un numero di persone molto alto che avrebbe modificato il carico urbanistico della zona e conseguentemente sarebbe la spia del cambio di destinazione d'uso che determinerebbe la violazione. A fronte di una capienza massima, anche in ragione delle necessità di sicurezza, di un centinaio di persone, la sala risulterebbe in talune occasioni riguardanti particolari ricorrenze utilizzata da molte centinaia con necessità poi di occupare anche il suolo pubblico perché non abbastanza capiente.

Si sarebbe dunque determinato permanentemente un cambio di destinazione d'uso con conseguente variazione del carico urbanistico, determinante un abuso edilizio, nei confronti del quale il Comune di Monfalcone ordina il ripristino immediato della destinazione d'uso legittimamente autorizzata con divieto di utilizzo dell'immobile come luogo di culto.

La questione è, come noto, ovviamente molto delicata dal punto della gestione politica e molto complicata dal punto di vista giuridico: le necessità urbanistiche non rendono facile trovare soluzioni in situazioni politicamente fluidi e accomodanti, a maggior ragione quando l'indirizzo politico locale sia segnato esplicitamente in termini di ostilità nei confronti di una determinata religione, come nel caso in questione.

Dalle notizie di stampa è possibile evincere che l'ordinanza verrà impugnata dinanzi al giudice amministrativo e quindi nei prossimi mesi potremmo avere una risposta riguardo alla sua legittimità in rapporto alla situazione concreta e anche in rapporto al diritto all'edificio di culto.

Qualche riflessione generale è però già possibile, dal momento che questo provvedimento semplicemente è un momento di sfogo di un conflitto riguardante un problema che a livello locale è presente ormai su tutto il territorio nazionale e che continuerà a ripetersi se non si prenderanno provvedimenti strutturali capaci di prevenirlo: cioè il problema di consentire a tutti coloro che vogliono esercitare la propria libertà religiosa di poter disporre di un edificio di culto, diritto sancito più e più volte in maniera molto chiara dalla giurisprudenza costituzionale e in particolare tematizzato con una certa qual vincolatività per la pubblica amministrazione nella sentenza n. 254 del 2019 (sulla quale vedi su questa Rivista M. Croce, *Osservazioni a prima lettura sulla sentenza n. 254/2019 della Corte costituzionale*, n. 2/2019).

È evidente che in assenza del corretto titolo edilizio la conseguenza non possa che essere un abuso edilizio sotto forma di cambio di destinazione d'uso, ma bisogna cominciare a chiedersi: questa situazione da cosa è determinata? A quella comunità religiosa è stata data la possibilità di ottenere un altro immobile in una zona in cui per il piano regolatore è consentito avere edifici di culto? Si sono mappate le esigenze religiose della popolazione per predisporre, per l'appunto, un piano regolatore capace di soddisfarle? Oppure queste comunità religiose vengono costrette, da indirizzi politici locali che vogliono impedire a determinate minoranze religiose di esercitare il proprio culto e di diffondersi, a rifugiarsi nella dimensione del fatto utilizzando come possono quello che hanno a disposizione?

Se una pubblica amministrazione non fa nulla per creare le condizioni per le quali un diritto costituzionale inviolabile come quello di libertà religiosa possa essere effettivamente messo in pratica, o addirittura pone in essere attività per non consentirne l'esplicazione, è evidente che pone quei gruppi religiosi di fronte all'alternativa tra rinunciare alla propria libertà religiosa o commettere un reato. Una situazione inaccettabile giuridicamente (e si potrebbe porre forse pure il tema dell'esercizio di un diritto come scriminante), foriera di tensioni sociali e inaccettabile anche umanamente.

In attesa di una politica ecclesiastica, anche degli enti locali, mirata a dare compiutezza al diritto di libertà religiosa per tutti, e non solo per alcuni, sotto forma di una politica per l'edilizia di culto a servizio del nuovo pluralismo religioso, non resta purtroppo che registrare la presenza, viceversa, di atteggiamenti conflittuali tesi a esacerbare le tensioni sociali di cui questa ordinanza è sicuramente testimone.

Marco Croce



Comune di Monfalcone
Provincia di Gorizia
piazza della Repubblica 8
I-34074 Monfalcone | Go
www.comune.monfalcone.go.it

Pianificazione Urbanistica, Edilizia privata,
patrimonio immobiliare
Unità Operativa Edilizia Privata
Piazza della Repubblica n. 25
34074 Monfalcone GO
c. f. e p. iva 00123030314
PEC: comune.monfalcone@certgov.fvg.it



Oggetto: ORDINANZA DI RIPRISTINO DELLA DESTINAZIONE D'USO AUTORIZZATA PRESSO L'IMMOBILE UBICATO IN VIA DUCA D'AOSTA N. 28, IDENTIFICATO CATASTALMENTE CON FM. 21, PARTICELLA .1700, SUBALTERNO 35, DEL C.C. DI MONFALCONE.

ORDINANZA DIRIGENZIALE N. 03/ EP DEL 15/11/2023

IL DIRIGENTE DELL'AREA TECNICA 6

VISTI e richiamati i verbali redatti dal personale della Polizia Locale di Monfalcone, relativamente ai sopralluoghi effettuati in data 28/06/2023, in data 30/06/2023, in data 07/07/2023, in data 14/07/2023, in data 28/07/2023, in data 18/08/2023, in data 25/08/2023, in data 01/09/2023, in data 08/09/2023, in data 29/09/2023, in data 06/10/2023, in data 13/10/2023, in data 20/10/2023, in data 27/10/2023, in data 03/11/2023, nonché la nota di data 19/10/2023 a firma del Comandante del Comando di Polizia Locale di Monfalcone avente ad oggetto "segnalazione inerente l'uso difforme di un immobile sito in via Duca D'Aosta n. 28";

VISTA e richiamata integralmente la relazione a firma del sottoscritto, di data 11/11/2023, contenente la qualificazione giuridica dell'abuso edilizio accertato;

VISTO il vigente Piano Regolatore Generale, adottato con Delibera Consiliare n. 32/1997, approvato con Delibera Consiliare n. 62/1999 entrato in vigore il 22/03/2000 e al quale si sono susseguite numerose varianti parziali;

PRESO ATTO 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" e più precisamente nelle zone "S2a" normate dall'articolo 22 delle NTA del vigente PRGC;
- la destinazione autorizzata dell'immobile rilevabile dagli atti abilitativi edilizi, per la parte utilizzata come centro culturale, con riferimento alla particella catastale 1700, sub 35, è quella direzionale, ai sensi dell'art. 5 comma 1 lettera e) della legge regionale 19/2009 in quanto, ai sensi dell'art. 14 della medesima legge regionale, "*Le destinazioni d'uso in atto delle unità immobiliari sono quelle stabilite dal permesso di costruire rilasciato ai sensi di legge o dalla segnalazione certificata di inizio attività e, in assenza o indeterminatezza di tali atti, dalla classificazione catastale attribuita in sede di primo accatastamento o intavolazione, o, in assenza di questi, da altri documenti previsti dalla legge che comprovino la destinazione d'uso attuale in atto da oltre un biennio in conformità con lo strumento urbanistico comunale vigente*";

CONSIDERATO che ai sensi della legge regionale 19/2009, art. 40 comma 1 lettera a), si deve intendere per variazione essenziale al progetto edilizio approvato il 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;

VERIFICATO CHE:

- la situazione di fatto, evidenziata dai numerosi accertamenti compiuti di cui ai verbali sopraccitati, comporta che l'immobile identificato catastalmente con la particella .1700 del Foglio di Mappa 21, sub. 35, avente consistenza di mq 191, ubicato in via Duca D'Aosta 28, invece di essere utilizzato per svolgere funzioni meramente associative, **risulta utilizzato permanentemente come luogo di culto e di preghiera: la destinazione d'uso impressa e accertata è quindi differente da quella prevista dai titoli edilizi agli atti ed è altresì in contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico per tempo vigente;**



Comune di Monfalcone

Provincia di Gorizia

piazza della Repubblica 8

I-34074 Monfalcone | Go

www.comune.monfalcone.go.it

Pianificazione Urbanistica, Edilizia privata,
patrimonio immobiliare

Unità Operativa Edilizia Privata

Piazza della Repubblica n. 25

34074 Monfalcone GO

c. f. e p. iva 00123030314

PEC: comune.monfalcone@certgov.fvg.it

- 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;
- per quanto concerne invece il fattore riguardante la sicurezza dei frequentatori ed il pregiudizio potenziale alla pubblica e privata incolumità, si evidenzia come i luoghi di culto, pur non rientrando formalmente tra le attività soggette ai controlli di sicurezza antincendio, necessitano l'applicazione dei criteri stabiliti dal D.M. 1/9/2021 per i luoghi di lavoro ed in particolare, per i locali destinati ad intrattenimento risulterebbe consentita una densità di affollamento pari a 0,7 persone per metro quadro di superficie (vedasi a tal proposito il testo coordinato del DM 19 agosto 1996 – "Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo"). Nel caso di specie, il numero massimo di ospiti in rapporto alla intera superficie disponibile riferita all'unità direzionale e ai servizi accessori ad essa correlati, non può superare le 134 unità, mentre in data 28/06/2023 risultava la partecipazione all'interno dell'immobile, in occasione di una manifestazione religiosa denominata "festa del sacrificio" di centinaia di persone (vedasi a tal proposito l'annotazione della Questura di Gorizia del 26/06/2023 e il relativo verbale della polizia locale del 28/06/2023, nel quale veniva accertata la presenza effettiva di circa 500 persone all'interno dei locali). Il giorno 07/07/2023 l'affluenza accertata era pari a 380 persone, il giorno 14/07/2023 era pari a 376 persone, il giorno 18/08/2023 (vedasi verbale della Polizia Locale riferito a tale data) addirittura veniva accertata la presenza di 1900 persone, in data 25/08/2023 veniva accertata la presenza di 755 persone che facevano ingresso nella sala adibita a preghiera nell'arco di un'ora e mezza, il giorno 01/09/2023 veniva accertata la presenza di 930 persone, così come il giorno 08/09/2023 (vedasi i verbali della Polizia Locale relativi a tali sopralluoghi). Il giorno 03/11/2023 veniva accertata la presenza complessiva di 570 persone divise in due turni. Inoltre, la sala destinata alla preghiera (vedasi il verbale di sopralluogo della Polizia Locale di data 30/06/2023) durante queste funzioni religiose risulta talmente sovraffollata da non consentire neanche l'accesso all'interno della stessa con presenza di persone anche all'esterno;
- il non indifferente aggravio del carico urbanistico ed il grave affollamento, così come sopra riportato, determina altresì un pericolo per la pubblica incolumità, ponendo in pericolo interessi pubblici di primaria importanza quali l'ordine pubblico e l'incolumità pubblica, specialmente per l'assenza di presidi di sicurezza.

CONSIDERATO CHE:

- risulta accertato e conclamato l'utilizzo permanente dei locali ad uso di culto, dalle numerose rilevazioni della Polizia Locale, nonché da articoli della stampa, da estratti di siti web e dalle risultanze del motore di ricerca google;
- l'individuazione dell'uso dell'immobile non risulta dunque affidato ad un solo sopralluogo, ma deriva da una pluralità di elementi che comprovano pacificamente l'utilizzo non saltuario dell'immobile quale luogo di culto aperto alla generalità dei fedeli: i ripetuti sopralluoghi effettuati dalla Polizia Locale, ai quali si rimanda, dimostrano un tanto, escludendo quindi che l'uso religioso sia saltuario ed abbia natura privata;
- i locali utilizzati come luogo di culto non risultano affatto idonei per svolgere funzioni religiose, sia per le caratteristiche delle strutture, dei dispositivi antincendio e di sicurezza, nonché dell'igiene e della circolazione stradale. L'utilizzo non autorizzato degli stessi come luogo di preghiera (con relativo sovraffollamento) costituisce fonte di pericolo per l'incolumità delle persone, ovvero di pericolo e di disturbo per gli ambienti circostanti;
- il mutamento d'uso dell'immobile, in assenza di opere edilizie, diviene rilevante in quanto implica variazione degli standard previsti dal D.M. 2 aprile 1968 e, per la disciplina regionale, dal DPGR 20/04/95 n. 0126/Pres, sicché tale mutamento di destinazione d'uso non autorizzato e attuato senza opere comporta una c.d. "variazione essenziale" sanzionabile anche in quanto comportante una variazione degli standards urbanistici, ossia dei carichi urbanistici relativi a ciascuna delle categorie urbanistiche individuate nella fonte normativa di riferimento (legge regionale 19/2009 art. 40 comma 1 lettera a);



Comune di Monfalcone
Provincia di Gorizia
piazza della Repubblica 8
I-34074 Monfalcone | Go
www.comune.monfalcone.go.it

Pianificazione Urbanistica, Edilizia privata,
patrimonio immobiliare
Unità Operativa Edilizia Privata
Piazza della Repubblica n. 25
34074 Monfalcone GO
c. f. e p. iva 00123030314
PEC: comune.monfalcone@certgov.fvg.it

- 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.

RITENUTO CHE:

- dal punto di vista fattuale è certo che l'immobile venga utilizzato come luogo di culto, e non come sede di attività associativa: gli accertamenti compiuti dall'amministrazione con gli atti sopra richiamati – i quali, come tutti i verbali provenienti da pubblici ufficiali, hanno efficacia di piena prova, fino a querela di falso, ai sensi dell'art. 2700 c.c. relativamente alla provenienza dell'atto dal pubblico ufficiale che lo ha formato, alle dichiarazioni delle parti e agli altri fatti che il pubblico ufficiale attesti avvenuti in sua presenza o da lui compiuti – confermano che i locali in questione non sono destinati all'uso direzionale, all'uso associativo né ad usi ammessi in base al PRGC per la zona omogenea, ma a luogo di culto;
- sotto il profilo urbanistico, la tipologia di utilizzo come luogo di culto non è contemplata dalle previsioni dello strumento urbanistico del Comune di Monfalcone per la specifica zona; ne è pertanto in contrasto;
- sotto il profilo edilizio, l'utilizzazione dell'immobile a luogo di culto configura un mutamento di destinazione urbanisticamente rilevante.

DATO ATTO CHE:

- l'attività repressiva degli abusi edilizi ha carattere vincolato, pertanto l'ordinanza di ripristino della destinazione d'uso autorizzata ha natura di atto dovuto, corrispondendo per definizione l'attività repressiva all'interesse pubblico al ripristino dello stato dei luoghi illecitamente alterato. Non può inoltre sussistere alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo di per sé non può legittimare;
- il mutamento di destinazione d'uso rilevante da un punto di vista urbanistico è presente anche laddove un immobile venga utilizzato in maniera diversa da quella originaria, anche nel caso in cui non vengano eseguite opere edilizie, ma il detto immobile venga assegnato ad una diversa categoria funzionale tra quelle contemplate dal legislatore, con nuove esigenze da assicurare rispetto alla vecchia destinazione. Nondimeno, 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;
- il cambiamento di destinazione d'uso non costituisce una attività libera e priva di vincoli, non potendo comportare la vanificazione di ogni previsione urbanistica che disciplini l'uso nel territorio del comune. Una diversa soluzione, non solo costituirebbe, in linea di principio, una inammissibile violazione delle prerogative di autonomia e responsabilità sul territorio degli enti locali, ma comporterebbe in concreto la violazione di regole generali finalizzate ad assicurare il corretto ed ordinato assetto del territorio, con conseguente inevitabile pericolo di pregiudizievoli modificazioni degli equilibri prefigurati dalla strumentazione urbanistica.

VISTO l'art. 45 della legge regionale 19/2009 che riporta:

“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.

3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione o non presenta istanza di sanatoria ai sensi dell'art. 49, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune.”



Comune di Monfalcone
Provincia di Gorizia
piazza della Repubblica 8
I-34074 Monfalcone | Go
www.comune.monfalcone.go.it

Pianificazione Urbanistica, Edilizia privata,
patrimonio immobiliare
Unità Operativa Edilizia Privata
Piazza della Repubblica n. 25
34074 Monfalcone GO
c. f. e p. iva 00123030314
PEC: comune.monfalcone@certgov.fvg.it

DATO ATTO che la pubblica amministrazione ha il dovere di adottare l'ordine di ripristino della destinazione d'uso autorizzata, anche ai fini della pubblica sicurezza e, per questo motivo, avendo tale provvedimento natura vincolata, non è necessario che venga preceduto da comunicazione di avvio del procedimento, dal momento che non è possibile alcun utile apporto partecipativo degli interessati, come pure risulterebbe persino superflua una specifica e dettagliata motivazione, risultando sufficiente l'individuazione di quanto accertato nei verbali di sopralluogo.

VERIFICATO che, sulla base degli accertamenti effettuati dal personale dello scrivente Servizio, è risultato che l'immobile di cui trattasi, risulta di proprietà al "Centro Islamico Darus Salaam (CF: 01142280310)" con sede legale in via Duca D'Aosta n. 28 a Monfalcone ed il cui legale rappresentante risulta attualmente il signor ISLAM MD JAHIRUL (C.F: SLMMJH69P19Z249D), nato a Kishoregonj (Bangladesh) il 19/09/1969, residente in REGNO UNITO - UB1 1JL SOUTHALL (GB) - 84 WEST ED ROAD

ORDINA

Ai soggetti sopra indicati, per i motivi sopra esposti ed in considerazione dell'accertato pericolo per la pubblica incolumità, preso atto dell'avvenuto cambio di destinazione d'uso dell'immobile in oggetto da funzione direzionale a funzione di tipo religioso, **di provvedere al RIPRISTINO IMMEDIATO DELLA DESTINAZIONE D'USO LEGITTIMAMENTE AUTORIZZATA CON DIVIETO DI UTILIZZO DELL'IMMOBILE COME LUOGO DI CULTO, con effetto dalla data di notifica della presente ordinanza.**

AVVERTE

CHE il presente procedimento sarà seguito dal Dirigente dell'Area 6 Arch. Marco Marmotti;
CHE **in caso di mancata ottemperanza, anche parziale, della presente ordinanza, si procederà alla segnalazione alla competente Autorità Giudiziaria, nonché all'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti in materia edilizia.**

CHE ai sensi dell'art. 3, 4° comma della Legge 7 Agosto 1990 n.241 e s.m.i., contro il presente atto è ammesso, nel termine di 60 giorni dalla notificazione, ricorso presso il competente Tribunale Amministrativo Regionale (Legge 6 Dicembre 1971 n. 1034), oppure in via alternativa ricorso straordinario al Presidente della Repubblica da proporre entro 120 giorni dalla notificazione (D.P.R. 24 Novembre 1971 n. 1199).

DISPONE

- 1) LA NOTIFICA della presente ordinanza per ogni effetto di legge ai seguenti soggetti:
 - "Centro Islamico Darus Salaam (CF: 01142280310)" con sede legale in via Duca D'Aosta n. 28 a Monfalcone;
 - al legale rappresentante signor ISLAM MD JAHIRUL, nato a Kishoregonj (Bangladesh) il 19/09/1969, residente in UB1 1JL SOUTHALL (GB) 84 WEST ED ROAD.
- 2) LA TRASMISSIONE della presente ordinanza al Comando di Polizia Locale, incaricato della vigilanza sull'esecuzione stessa e per gli ulteriori adempimenti di competenza. Il Comando di Polizia Locale comunicherà, allo scadere del termine fissato, l'avvenuta o meno ottemperanza al presente atto redigendo il relativo verbale di accertamento.

IL DIRIGENTE Area 6

Pianificazione urbanistica, edilizia privata, patrimonio immobiliare
U.O. edilizia privata
Marco Marmotti *

