

## **ATTIVITÀ ISTITUZIONALE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE E ATTI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA.**

**Giulia Milo**

**SOMMARIO:** **1)** Pianificazione delle destinazioni d'uso del territorio; **2)** Il mutamento di destinazione d'uso ed i provvedimenti amministrativi legittimanti tale mutamento: l'evoluzione della disciplina; **3)** L'art. 23 *ter* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; **4)** attività degli enti del Terzo settore e disciplina delle destinazioni d'uso urbanistiche.

### **1) Pianificazione delle destinazioni d'uso del territorio.**

L'attività di pianificazione urbanistica, fin dall'originaria legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150, comprende, non soltanto una disciplina delle possibilità edificatorie delle diverse aree del territorio comunale, ma anche una disciplina delle funzioni delle stesse e quindi delle destinazioni d'uso.

L'art. 7 comma 2, nn. 2 e 3 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, stabilisce infatti che il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale ed indicare, tra l'altro, la divisione in zone del territorio

comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona, nonché le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù.

L'art. 17 della legge 6 agosto 1967 n. 765, la c.d. legge Ponte, ha poi inserito l'art. 41-*quinquies* nella legge 17 agosto 1942 n. 1150, ove, ai commi 8 e 9, si stabilisce che il Comune deve essere suddiviso in zone territoriali omogenee<sup>1</sup> e che per ciascuna di esse devono essere rispettati determinati limiti di densità edilizia, di altezza dei fabbricati, di distanza, e di "rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi". Si tratta dei c.d. *standards* introdotti poi dal decreto interministeriale 2 aprile 1968 n. 1444.

Come noto tale decreto ministeriale ha previsto all'art. 2 sei zone territoriali omogenee in cui deve essere diviso il territorio comunale.

Per identificare tali zone sono stati adottati parametri non univoci, combinando criteri oggettivi e criteri funzionali. Ai fini della zonizzazione, in effetti, il d.m. 1444/1968 valuta sia il dato reale dell'insediamento esistente, sia la destinazione presente o futura delle singole zone<sup>2</sup>. Sono state così individuate sei zone omogenee.

Il medesimo d.m. 1444/1968 indica poi la quantità minima di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee nonché i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i singoli edifici in relazione alle diverse zone omogenee.

Come recentemente sinteticamente evidenziato il contenuto del piano regolatore è inquadrabile in due parti principali: la zonizzazione e la localizzazione.

---

<sup>1</sup>L'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942 n. 1150, come modificato dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967 n. 765, ai commi 8 e 9 statuisce:

*"In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi.*

*I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima."*

<sup>2</sup> L'art. 2 del d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, statuisce:

*"(Zone territoriali omogenee).*

*Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765:*

*A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;*

*B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;*

*C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);*

*D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;*

*E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui -fermo restando il carattere agricolo delle stesse- il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);*

*F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale."*

Si vede come il criterio funzionale viene in rilievo in relazione alle zone D, E ed F, mentre le condizioni dell'insediamento caratterizzano le zone A, B e C

In particolare, ad una zonizzazione di tipo funzionale, consistente nella suddivisione dell'intero territorio comunale in zone omogenee in relazione alle diverse funzioni ad esse attribuite dallo stesso piano, si accompagna una zonizzazione cd. strutturale, incidente sul potenziale edificatorio proprio di ciascuna area, nonché, più in generale sulle caratteristiche degli interventi ammissibili in quella determinata parte del territorio<sup>3</sup>.

Dunque sicuramente pianificare gli usi del territorio significa non solo disciplinare i limiti e le modalità di trasformazione fisica dello stesso, tramite l'esercizio dello *jus aedificandi* ma anche, e forse soprattutto, stabilire le funzioni, le destinazioni di ciascuna area del territorio, i possibili usi dei diversi immobili che vengono edificati<sup>4</sup>.

L'attività di zonizzazione è pertanto quella mediante la quale la pubblica amministrazione suddivide il proprio territorio comunale in zone alle quali viene riconosciuta o attribuita una determinata funzione con conseguente conformazione del potere di trasformare tali aree<sup>5</sup>.

Un illustre autore riflette sul ruolo della pianificazione urbanistica e le destinazioni d'uso evidenziando che nel disciplinare i possibili utilizzi degli immobili si intende regolare non la proprietà ma l'iniziativa economica privata e che a tal fine sarebbero più indicati atti di disciplina del commercio e delle attività produttive<sup>6</sup>.

In effetti se la pianificazione urbanistica deve conformare i beni giuridici situati su un certo territorio è chiaro che essa deve essere sintesi di tutti gli interessi su quel territorio localizzati e deve comprendere non solo le trasformazioni fisiche ma ogni forma di godimento di tali beni che possa avere un riflesso sull'assetto complessivo delle aree prese in considerazione.

L'urbanistica deve essere sintesi di tutti gli interessi comprendendo e puntualizzando ogni disciplina di settore.

---

<sup>3</sup> M. Calabrò, cap. II, par. 12, in A. Police a M.R. Spasiano ( a. cura di) Manuale di Governo del Territorio, Torino 2016, p. 95. Ivi anche si evidenzia: *“La ratio della pianificazione urbanistica non riposa nel mero coordinamento di potenzialità edificatorie, nella sola ordinata distribuzione di volumi e infrastrutture; l'esercizio del potere pianificatorio deve piuttosto concretizzarsi nella definizione di un vero e proprio “disegno” del territorio, della proiezione futura del suo sviluppo, tenendo conto delle potenzialità edificatorie non in astratto bensì in relazione alle effettive esigenze economico – sociali della comunità.”*

Sulla zonizzazione si veda: M. Miglioranza, *Le funzioni delle zone e degli edifici: individuazione e conseguenze*, Riv. giur. edilizia, fasc.6, 2005, pag. 245

<sup>4</sup> S. Amorosino, *Le destinazioni d'uso e l'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica*, in Riv. giur. urb., 2000, p. 252 osserva che *“ai precetti del piano regolatore fu assegnata oltre alla tradizionale funzione di disciplinare lo jus aedificandi anche quella di disciplinare e – in sostanza – limitare lo jus utendi non solo negli edifici ma anche delle aree inedificate o inedificabili.”*

<sup>5</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 30/06/1998, n.998 a tal proposito ha precisato: *“Il controllo della destinazione d'uso degli immobili costituisce una logica tutela della zonizzazione funzionale, ossia delle destinazioni impresse dal piano regolatore e dalle concessioni edilizie agli immobili, affinché le finalità perseguite dallo strumento urbanistico generale vengano nel tempo garantite e mantenute. Mentre in un primo tempo il controllo si era limitato alla morfologia delle costruzioni, ossia alla loro configurazione, tale da farne discendere un uso non qualificato, successivamente l'attenzione del legislatore si è invece rivolta anche all'uso effettivo che, senza alterare la morfologia della costruzione, venisse in essa a svolgersi.”*

<sup>6</sup> P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano 2018 p. 161, afferma: *“La disciplina dell'attività edilizia trova poi la sua giustificazione pubblicistica nel carattere permanente delle trasformazioni ch'essa comporta in un bene, il territorio, che è oggetto diretto della sovranità e ben può dirsi appartenere in quanto tale alla collettività; dove non c'è trasformazione durevole, anzi non c'è trasformazione di sorta, non c'è neppure legittima ingerenza della disciplina pubblicistica della proprietà.”*

## **2) Il mutamento di destinazione d'uso ed i provvedimenti amministrativi legittimanti tale mutamento: l'evoluzione della disciplina.**

Pur essendo la disciplina delle possibili trasformazioni del territorio connessa e finalizzata alla disciplina delle diverse funzioni che ciascuna area del territorio deve assicurare, le riflessioni dottrinarie e gli interventi giurisprudenziali si sono soffermati, non tanto sulla disciplina degli usi prevista dal Piano regolatore, quanto su gli atti concreti che devono o meno legittimare una destinazione d'uso di un immobile piuttosto di un'altra e, a volte, la successiva modifica della destinazione originaria.

Il piano regolatore individua infatti le diverse zone omogenee e determina così la funzione delle diverse aree territoriali, spetta poi al singolo atto amministrativo, che consente la trasformazione del territorio, abilitare nel caso concreto la singola destinazione d'uso.

Si è posto il problema di comprendere se fosse possibile poi modificare la destinazione d'uso e se fosse o meno necessario un atto amministrativo che abilitasse tale modifica.

La giurisprudenza amministrativa dei primi anni ottanta<sup>7</sup> affermava spettasse al proprietario e non all'autorità urbanistica scegliere, tra i diversi usi cui un immobile fosse astrattamente idoneo, quale uso farne in concreto il tutto naturalmente senza esecuzione di opere edilizie.

La contemporanea giurisprudenza del giudice penale aveva però un orientamento diametralmente opposto.

La Corte di Cassazione infatti, a sezioni unite<sup>8</sup>, ha affermato che il mutamento della destinazione d'uso di un immobile, realizzato senza concessione edilizia e senza trasformazioni materiali e comportante il passaggio della destinazione dell'immobile stesso dall'una all'altra delle categorie previste dal d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, ovvero previste dal locale strumento urbanistico, integra il reato di cui all'art. 17 lett. a) della stessa legge, poiché, nel primo caso, esso dà luogo ad una trasformazione urbanistica senza concessione, ossia ad un'inosservanza dell'art. 1 della legge citata, e, nel secondo caso, ad un'inosservanza dello strumento urbanistico.

Successivamente l'art. 8 della legge 28.02.1985 n. 47 ha precisato che costituisce variazione essenziale rispetto al progetto approvato con la concessione edilizia il mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli *standards* previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444.

La stessa legge, all'art. 25, comma 4, attribuiva alla legislazione regionale il potere di stabilire, criteri e modalità cui dovranno attenersi i comuni, all'atto della predisposizione di strumenti urbanistici, per l'eventuale regolamentazione, in ambiti determinati del proprio territorio, delle

---

<sup>7</sup> Consiglio di Stato sez. IV, 28/07/1982, n.525, in *Foro it.* 1982, III,329, nella stessa sentenza si precisava: “Il mutamento di destinazione d'uso dell'immobile non accompagnato da lavori di ristrutturazione non è soggetto a concessione o autorizzazione comunale; è, pertanto, illegittima la disposizione del piano regolatore che vieta in determinate zone che l'immobile sia destinato a studio professionale anche se il mutamento di destinazione non presuppone interventi di ristrutturazione edilizia, in quanto lo strumento di pianificazione urbanistica, in base alla normativa vigente, non può regolare fatti e comportamenti che non implicano modificazioni di destinazione strutturale degli immobili o del territorio.”

<sup>8</sup> Cassazione penale sez. un., 29/05/1982 in *Riv. giur. edilizia* 1982, I,814.

destinazioni d'uso degli immobili nonché dei casi in cui, per la variazione di essa, sia richiesta la preventiva autorizzazione del sindaco. La mancanza di tale autorizzazione comportava l'applicazione di sanzioni ed il conguaglio del contributo di concessione se dovuto.

Tale impianto normativo è stato interpretato da un'importante sentenza della Corte Costituzionale che ha precisato che il mutamento di destinazione d'uso, comportante variazione degli *standards* previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, era soggetto a concessione solo se accompagnato da importanti modifiche strutturali, il mutamento di destinazione comunque accompagnato da qualsiasi intervento edilizio, per il quale non fosse stata altrimenti prevista la concessione, anche se solo interno, era invece assoggettato dall'art. 26 della legge n. 47 del 1985 al regime dell'autorizzazione, del mutamento di destinazione senza opere, si occupava invece l'ultimo comma dell'art. 25 della legge statale citata, la quale demandava al legislatore regionale di stabilire la disciplina che i Comuni avrebbero dovuto concretizzare nel Piano regolatore<sup>9</sup>. In questa situazione la giurisprudenza ha precisato che, anche in assenza di legislazione regionale attuativa dell'art. 25 della legge 28.02.1985 n. 47, comunque non potessero ritenersi liberalizzati, nelle more, tutti i cambiamenti di destinazione, ancorché senza opere, qualora si fossero posti in manifesto contrasto con i vigenti assetti urbanistici di zona<sup>10</sup>.

Successivamente, con la riforma apportata dall'art. 2 comma 60, n. 20 della legge 23 dicembre 1996 n. 662, è stato modificato l'art. 25 della legge n. 47/1985 ed è stata attribuita alle Regioni la disciplina relativa ai mutamenti di destinazione d'uso<sup>11</sup>.

Tale disposizione è stata poi sostanzialmente riprodotta dall'art. 10 comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380<sup>12</sup> tutt'ora vigente.

La dottrina ha giustamente osservato che in questo modo si operava una grave limitazione dell'autonomia comunale<sup>13</sup>.

La esplicita ed incontrovertibile attribuzione alla potestà urbanistica del potere di disciplinare non solo lo *jus aedificandi* ma anche lo *ius utendi* ha

---

<sup>9</sup> Corte Costituzionale, 11.02.1991, n.73, ove anche si afferma: “*Dal tenore di detta norma e dal suo collegamento con le altre citate si evince che la modifica funzionale della destinazione, non connessa all'esecuzione di interventi edilizi, può essere assoggettata soltanto al regime dell'autorizzazione, e solo dopo che i criteri, dettati dall'apposita legge regionale prevista dall'art. 25 citato, siano filtrati ed attuati in sede di pianificazione urbanistica comunale relativamente ad ambiti determinati. In altri termini l'assoggettamento, al controllo dell'amministrazione, del mutamento di destinazione, senza il concorso di opere edilizie, e, quindi, subordinato ad un preventivo apprezzamento di insieme del territorio diretto a verificare se dalla mutata utilizzazione possano effettivamente derivare situazioni di incompatibilità con il tessuto urbanistico. Apprezzamento, questo, che, richiedendo il concreto esame delle diverse situazioni ambientali, è possibile nel momento pianificatorio mediante strumenti, idonei sia ad assicurare il soddisfacimento delle reali esigenze di ciascuno degli ambiti territoriali considerati, sia a garantire di volta in volta, ai fini del rilascio o del diniego dell'autorizzazione, un'obiettiva e congrua valutazione ancorata a parametri predeterminati da detti strumenti.*”.

<sup>10</sup> Consiglio di Stato sez. V, 10.07.2003, n.4102 in *Riv. giur. edilizia* 2004, I, 642.

<sup>11</sup> L'art. 2 comma 60, n. 20 della legge 23 dicembre 1996 n. 662, statuisce: “*L'ultimo comma dell'art. 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 è sostituito dal seguente: "Le leggi regionali stabiliscono quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, subordinare a concessione, e quali mutamenti, connessi e non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti siano subordinati ad autorizzazione"*”.

<sup>12</sup> L'art. 10 comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, statuisce: “*2. Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività.*”.

<sup>13</sup> G. Greco, *Uso e destinazione d'uso, tra precetti conformativi della proprietà e jus utendi*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 123.

portato qualche commentatore a lamentare che in questo modo si consentiva alla legislazione regionale di intervenire sulla disciplina del diritto di proprietà, violando così precisi criteri di riparto della potestà legislativa<sup>14</sup>.

In effetti l'intera attività urbanistica non può che sfociare in atti conformativi della proprietà, per cui è inevitabile che l'esercizio di potestà amministrative incidano sul contenuto di tali situazioni soggettive. Non si tratta di diritto regionale privato si tratta della disciplina di una potestà pubblica che fisiologicamente agisce conformando il contenuto di situazioni giuridiche soggettive private.

Vero limite costituzionale alla potestà urbanistica di conformare le situazioni giuridiche soggettive dei privati deriva invece dal fatto che la nuova disciplina non può assumere la cd. "valenza espulsiva", ovvero non può rendere illegittimo il mantenimento delle costruzioni regolarmente assentite che già esistono.

Un tanto farebbe assumere al provvedimento conformativo natura espropriativa.

In questo senso si è espressa sia la Corte Costituzionale<sup>15</sup> che il giudice amministrativo<sup>16</sup>.

### **3) L'art. 23 ter del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.**

L'articolo 17, comma 1, lettera n), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014 n. 164, ha inserito all'interno del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, l'art. 23 ter.

---

<sup>14</sup> S. Villamena, *La liberalizzazione dei mutamenti d'uso (indicazioni metodologiche)*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2012, p. 145: "Al fondo del tema qui esaminato si staglia un profilo problematico irrisolto inerente l'attribuzione costituzionale della materia. Infatti, se lo *jus utendi* è diretta emanazione del diritto di proprietà immobiliare, la relativa disciplina non può rientrare integralmente nella competenza regionale, non riesce cioè con facilità ad incrementare quel settore generale che si definisce con nuova espressione "diritto privato regionale"."

<sup>15</sup> Corte Costituzionale 29.12.1995 n. 529 in *Riv. giur. edilizia* 1996, I, 3, ha affermato: "Tuttavia, le limitazioni e i vincoli apposti dalla legge non possono superare quella soglia al di là della quale, come la Corte ha riconosciuto fin dalla sentenza n. 55 del 1968, il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. La privazione della possibilità (in via assoluta e generale, senza alcuna valutazione di compatibilità concreta, circa il modo e l'entità degli interventi, con le esigenze di tutela ambientale), per il titolare del diritto di proprietà su di un immobile, di procedere ad interventi di manutenzione, aventi quale unica finalità la tutela della integrità della costruzione e la conservazione della sua funzionalità senza alterare l'aspetto esteriore dell'edificio, rappresenta certamente una lesione del contenuto minimo della proprietà."

<sup>16</sup> Consiglio di Stato sez. IV, 18.06.2009 n.4009, ha affermato: "le previsioni di P.R.G. che assolvono la funzione di impedire eventuali nuove costruzioni incompatibili "servono a conformare l'edificazione futura e non anche le costruzioni esistenti" al momento dell'entrata in vigore del piano o di una sua variante, alle quali la legge equipara i manufatti in via di edificazione sulla base di uno specifico titolo assentivo (cfr. Cons. St., sez. IV, 26 maggio 2003, n. 2827; id., 12 luglio 2002, n. 3931).

*La disciplina urbanistica contenuta nel P.R.G. è destinata infatti a svolgere i suoi effetti ordinatorii e conformativi esclusivamente con riferimento al futuro.*

*Le NN.TT.AA. sono, invero, atti a contenuto generale, recanti prescrizioni a carattere normativo e programmatico, destinate a regolare la futura attività edilizia (Cons. St., V; 6 marzo 2007, n. 1052).*

*D'altronde, le opere già eseguite in conformità della disciplina previgente, conservano la loro precedente e legittima destinazione, senza che sia nemmeno possibile impedire gli interventi necessari per integrarne o mantenerne la funzione (cfr. Cons. St., sez. V, 7 novembre 2005, n. 6201; id., 19 febbraio 1997, n. 176)."*

Nello stesso senso: Consiglio di Stato sez. IV, 12 febbraio 2013 n. 830; Consiglio di Stato sez. IV, 9 luglio 2011 n. 4134; Cons. Stato, sez. II, 18 giugno 2008 n. 982.

Tale articolo definisce le diverse categorie funzionali: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, e infine rurale e precisa che solo il passaggio dall'una all'altra costituisce mutamento di destinazione d'uso.

Si chiarisce inoltre che la destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile.

Si fanno salve le diverse previsioni da parte delle leggi regionali. Tuttavia si precisa che le regioni devono adeguare la propria legislazione ai principi di cui allo stesso articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni della legge statale.

Infine si stabilisce che, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito<sup>17</sup>.

La giurisprudenza ha di conseguenza affermato che è giuridicamente rilevante solo il mutamento di destinazione d'uso tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, posto che, nell'ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto, ma non diversi regimi urbanistico-contributivi, stante la sostanziale equivalenza dei carichi urbanistici nell'ambito della medesima categoria. Il mutamento di destinazione d'uso all'interno della medesima categoria è assoggettato a SCIA<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Su tale disciplina si vedano le considerazioni di P. Tanda, *La disciplina urbanistica del mutamento di destinazione d'uso tra sviluppo economico e tutela del territorio*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc.2, 2019, pag. 161 e ss.. Egli in particolare osserva che vi sono due aspetti decisamente stigmatizzabili in tale disciplina: il primo attiene alla circostanza che attraverso una norma inserita nel testo unico dell'edilizia si modificano, di fatto, disposizioni di carattere pianificatorio contenute; il secondo riguarda la circostanza che vengono equiparate la categoria produttiva e quella direzionale.

Sulla disciplina del mutamento di destinazione d'uso si vedano, tra gli altri, V. Domenichelli, *Uso degli immobili e strumenti di controllo (il mutamento di destinazione fra diritto ed equità)*, in *Le Regioni*, 1982, 1230 ss.; G. Morbidelli, *Disciplina urbanistica edilizia delle destinazioni d'uso degli immobili*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1982, II, 3; G. Greco, *La destinazione d'uso degli immobili e il relativo mutamento*, in *Riv. giur. urb.*, 1986, p. 133 e ss.; P. Marzaro Gamba, *Sulla destinazione d'uso degli immobili e il suo mutamento senza opere e, in particolare, sull'attuazione solo parziale della disciplina statale in materia da parte legislatore regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, p. 599A. Guizzi, *Il mutamento della destinazione d'uso*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1994, II, p. 51, E. Codini, A. Fossati, *Il mutamento di destinazione d'uso degli immobili*, Milano, 1997. E. Martinetti, *Rilevanza giuridico urbanistica del mutamento di destinazione d'uso meramente funzionale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1997, 57 ss. S. Amorosino, *Le destinazioni d'uso e l'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, p. 249

<sup>18</sup> Cassazione penale sez. III, 26/06/2018, n.40678, ove: *“Questa Corte ha chiarito che la destinazione d'uso è un elemento che qualifica la connotazione del bene immobile e risponde a precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione. Essa individua il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le destinazioni di zona fissate dagli strumenti urbanistici in considerazione della differenziazione infrastrutturale del territorio, prevista e disciplinata dalla normativa sugli standard, diversi per qualità e quantità proprio a seconda della diversa destinazione di zona (Sez. 3, n. 9894 del 20/01/2009, Tarallo). L'organizzazione del territorio comunale e la gestione dello stesso vengono, infatti, realizzate attraverso il coordinamento delle varie destinazioni d'uso in tutte le loro possibili relazioni e le modifiche non consentite di queste incidono negativamente sull'organizzazione dei servizi, alterando appunto il complessivo assetto territoriale (Sez. 3, n. 24096 del 07/03/2008, Desimine; Sez. 3, Sentenza n. 35177 del 12/07/2001, dep. 21/10/2002, Cinquegrani Rv. 222740).*

*Non è, perciò, sufficiente dimostrare che il mutamento della destinazione d'uso sia stato eseguito in assenza di opere edilizie interne, ma occorre dimostrare che il cambio della destinazione presenti il requisito dell'omogeneità, nel senso che sia intervenuto tra categorie urbanistiche omogenee perchè il cambio, allorquando investe categorie urbanistiche disomogenee di utilizzazione, determina, come nella specie, un aggravamento del carico urbanistico esistente. Pertanto, è giuridicamente rilevante solo il mutamento di destinazione d'uso tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, posto che nell'ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto, ma non diversi regimi urbanistico-contributivi stanti le sostanziali equivalenze dei carichi urbanistici nell'ambito della*

Il Consiglio di Stato in una recente sentenza, forse anche condizionato dalla fattispecie concreta su cui si è espresso, ha evidenziato che l'art. 23 ter del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 in effetti riconosce rilevanza al mutamento di destinazione d'uso che influisce sul c.d. carico urbanistico.

Ebbene ad avviso del giudice: *“l'aumento del carico urbanistico non si verifica solo in caso di modifica della destinazione funzionale dell'immobile, ma anche nel caso in cui, come nella fattispecie, sebbene la destinazione non venga mutata, le opere si prestino a rendere la struttura un polo di attrazione per un maggior numero di persone con conseguente necessità di più intenso utilizzo delle urbanizzazioni esistenti”*<sup>19</sup>.

Tale sentenza pare dunque aprire alla possibilità di valutare separatamente il passaggio tra diverse categorie funzionali e carico urbanistico quando in effetti la disposizione legislativa è molto chiara nell'affermare che solo il passaggio tra diverse categorie funzionali è da considerarsi mutamento di destinazione d'uso.

---

*medesima categoria.*

*Va, quindi, conclusivamente ribadito che, in tema di reati edilizi, il mutamento di destinazione d'uso senza opere è assoggettato a SCIA, purchè intervenga nell'ambito della stessa categoria urbanistica, mentre è richiesto il permesso di costruire per le modifiche di destinazione che comportino il passaggio di categoria o, se il cambio d'uso sia eseguito nei centri storici, anche all'interno di una stessa categoria omogenea. (Sez. 3, n. 26455 del 05/04/2016 - dep. 24/06/2016, P.M. in proc. Stellato, Rv. 267106).*

<sup>19</sup> Consiglio di Stato sez. IV, 13/11/2018, n.6388. Nel caso all'esame del giudice è stato realizzato un magazzino in una zona a destinazione artigianale. Tale magazzino era in effetti a servizio di un'attività di commercio all'ingrosso, svolta in altra sede, anziché a servizio di un'attività artigianale. Secondo le appellanti, la destinazione "a magazzino" sarebbe funzionalmente "autonoma" rispetto alla destinazione d'uso dei locali a servizio dei quali viene di fatto utilizzato poiché il *discrimen* tra la destinazione industriale e quella commerciale è data dall'accesso al pubblico, unico elemento determinante ai fini dell'incremento dell'impatto urbanistico, che assume rilievo quando genera un afflusso indistinto, non anche quando l'accesso è limitato ai soli trasportatori. Il Giudice non accoglie questa tesi e afferma: *“il Collegio ritiene che, ai fini della individuazione del mutamento di destinazione d'uso che causerebbe, in ragione del passaggio ad una diversa categoria funzionale, l'aumento del contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione), non possa prescindere dalla valutazione dell'utilizzo in concreto dell'immobile e, nel caso in cui questo svolga una funzione servente per un diverso immobile, della natura e della destinazione d'uso di quest'ultimo.*

*Il medesimo magazzino può determinare, pertanto, un differente carico urbanistico se è funzionale all'esercizio di attività produttiva, venendo utilizzato per la gestione di materiali derivanti da un fabbricato industriale, ovvero se è strumentale all'esercizio di attività commerciale, fungendo da deposito di prodotti finiti pronti per essere immessi nel mercato.*

*In quest'ultima ipotesi, invero, la gestione del magazzino si inserisce, come fase autonoma, nel ciclo della commercializzazione, svolgendo esso un ruolo di intermediazione commerciale, in quanto, mediante il deposito, viene di fatto regolato il flusso ed il deflusso delle scorte.*

*In tale ottica, la realizzazione del decentramento di una fase, quale quella della gestione dei magazzini dei prodotti finiti prima della loro immissione nella rete di vendita, presso un diverso immobile, piuttosto che esercitare la stessa all'interno del medesimo fabbricato in cui viene svolta l'attività di commercio all'ingrosso, non assume alcuna rilevanza ai fini della ponderazione dei relativi carichi urbanistici. Ciò, a fortiori, se, come nel caso di specie, i due immobili sono di proprietà della medesima società, ponendosi pertanto le due fasi all'interno del ciclo industriale di un unico soggetto.*

*Invero, la circolazione delle merci prodotte crea carichi urbanistici diversi da quelli collegabili alla produzione delle stesse nell'ambito ed all'interno della stessa struttura, con immediate ricadute sulla destinazione d'uso dell'immobile.*

*In conclusione, questo Collegio, conformemente a quanto espresso dal giudice di primo grado, ritiene che, alla luce della funzionalizzazione del magazzino all'attività commerciale, nella fattispecie in esame si sia verificato un mutamento di destinazione d'uso da "artigianale" a "commerciale"...*

#### **4) attività degli enti del Terzo settore e disciplina delle destinazioni d'uso urbanistiche.**

Da quanto sin qui richiamato si è appurato che la potestà urbanistica determina per zone omogenee le destinazioni d'uso e in relazione a queste disciplina lo *jus aedificandi* precisando se e in che misura le diverse aree sono modificabili e se le si può utilizzare per finalità diverse da quelle precedentemente in atto.

Vi sono però casi particolari in cui è lo stesso legislatore a stabilire che determinate attività sono sempre e comunque ammesse a prescindere da quanto stabilito negli atti di pianificazione.

Si tratta di attività che il legislatore considera di fondamentale importanza e che quindi possono essere realizzate nonostante eventuali diverse scelte pianificatorie.

Non si tratta necessariamente di attività poste in essere da soggetti pubblici, al contrario, tra queste sono ricomprese le attività poste in essere dagli enti del terzo settore che sono soggetti privati.

Gli enti del terzo settore e l'attività da questi posta in essere è stata oggetto di recente di un'organica riforma<sup>20</sup> operata dal decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 che tuttavia, per quanto qui ci interessa, ha confermato, un'analogia disposizione già vigente fin dal 2000.

L'art. 71 del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, Codice del Terzo settore, dispone che *“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”*.

La disposizione, come evidenziato, sostanzialmente riproduce l'art. 32, comma 4, della legge 7.12.2000, n. 383<sup>21</sup>.

Alcune sentenze del Giudice amministrativo<sup>22</sup> hanno evidenziato che il legislatore esprime un *“intento promozionale di attività private di interesse pubblico”*, stante *“l'intrinseca meritevolezza delle finalità perseguite dalle associazioni di promozione sociale”*. Alla luce di tale finalità la disposizione legislativa va intesa come il riconoscimento di una compatibilità *ex lege* dei locali dell'associazione di promozione sociale con qualsiasi zona omogenea di PRG e con qualsiasi destinazione d'uso, non essendo opponibili limitazioni derivanti dall'eventuale alterazione dell'assetto urbanistico esistente e di quello pianificato.

A tal proposito si è fatto riferimento al fatto che la legge statale determina, al riguardo, una eterointegrazione della disciplina comunale, la prima

---

<sup>20</sup> Su tale nuova disciplina si vedano per tutti: M. Clarich, B. Boschetti, *Il codice Terzo Settore: un nuovo paradigma*, in *jus-online*, n.3/2018, 28 ss.. P. Consorti., L. Gori., E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018; A. Occhino, *Volontariato. Diritto ed enti del terzo settore*, Milano 2019;

<sup>21</sup> L'art. 32, comma 4, della legge 7.12.2000, n. 383, statuisce: *“La sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, indipendentemente dalla destinazione urbanistica.”*

<sup>22</sup> T.A.R. Campania, Napoli sez. VIII, 31.03.2014, n.1881; Consiglio di Stato, Sez. VI, 15.11.2017 n. 5269; TAR per il Piemonte, sez. II, 08.03.2018, n. 286.

prevalendo sulla seconda<sup>23</sup>, ovvero ad un principio di indifferenza urbanistica<sup>24</sup>.

Tuttavia il giudice amministrativo non afferma affatto in modo univoco che le associazioni del terzo settore possano stabilire le loro sedi o svolgere la loro attività senza alcuna legittimazione da parte della Pubblica Amministrazione.

Come evidenziato da dottrina<sup>25</sup> e giurisprudenza<sup>26</sup> possono distinguersi una destinazione d'uso urbanistico, riferita alle categorie specificate dalla legge e dal d.m. n. 1444/1968 e una destinazione d'uso edilizio, che attiene al singolo edificio ed alle sue capacità funzionali.

Ebbene secondo il giudice amministrativo, pur essendoci nei confronti delle attività svolte dalle associazioni del terzo settore una compatibilità *ex lege*, comunque le stesse dovranno ottenere dal Comune il titolo edilizio legittimante e il Comune non potrà rifiutarlo lamentando la difformità rispetto alla destinazione d'uso impressa dal Piano urbanistico.

Pare quindi di comprendere che, in base al diritto vivente, la modifica di destinazione d'uso andrà comunicata al Comune attraverso uno degli atti previsti dalla normativa edilizia, poi però il Comune non la potrà negare lamentando un aggravio del carico urbanistico<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> TAR per il Lazio, Sezione Seconda Bis, 10.09.2018 n. 9216.

<sup>24</sup> TAR per il Piemonte, sez. II, 08.03.2018, n. 286, ove anche: *“In altre parole, si può affermare che l'insediamento di una associazione di promozione sociale non incide sull'assetto del territorio e, soprattutto, non ne comporta un mutamento definitivo: una volta che l'associazione abbandoni il locale in cui svolgeva la propria attività, questo torna ad essere soggetto a tutte le disposizioni previste dalla pianificazione comunale per quanto riguarda la destinazione urbanistica e la destinazione d'uso.”*

<sup>25</sup> P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano 2018, p. 157, evidenzia che con “destinazione d'uso” si indicano due concetti del tutto diversi secondo cui si riferisca ad un profilo più propriamente urbanistico, della destinazione che debbono assumere le aree libere per divenire componenti della città, ovvero ad un profilo più propriamente edilizio della funzione degli immobili esistenti. Nel primo caso si esprime la trasformazione consentita dal piano; nel secondo il tipo di godimento statico del proprio bene.

<sup>26</sup> Corte di Cassazione penale, Sez. III, 05.03.2009 n. 9894, ha precisato che: *“Lo strumento urbanistico rappresenta l'atto di destinazione generica ed esso trova attuazione nelle prescrizioni imposte dal titolo che abilita a costruire, quale atto di destinazione specifica che vincola il titolare ed i suoi aventi causa. Possono conseguentemente distinguersi: una destinazione d'uso urbanistico, riferita alle categorie specificate dalla legge e dal D.M. n. 1444/1968; una destinazione d'uso edilizio, che attiene al singolo edificio ed alle sue capacità funzionali.”*

<sup>27</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 15.11.2017 n. 5269 osserva sul punto però che *“in generale non appare ragionevole l'assunto secondo cui l'attività ricreativa, quale quella dell'istante, possa di per sé aggravare il carico urbanistico della zona, rispetto ad un insediamento industriale.”* Il Giudice afferma che nel valutare il carico urbanistico l'ente locale non può vanificare la ratio della disposizione di favore.

T.A.R. Campania, Napoli, VIII, 24.05.2016, n. 2635 ha affermato: *“Invero, sempre in giurisprudenza (cfr. TAR Toscana, sez. III, 20.12.2012, n. 2105) è stato affermato che la normativa in commento non esonera dall'obbligo di prevedere, in un conforme titolo edilizio, le opere di trasformazione necessarie, “non rilevando nel vigente ordinamento giuridico, ai fini della valutazione del regime autorizzatorio applicabile, la qualificazione soggettiva del privato proponente.”*

*In sostanza, quindi, il citato art. 32 L. 383/2000 pone una compatibilità ex lege della sede e dei locali dell'associazione di promozione sociale con qualsiasi zona omogenea di PRG, ma poi la concreta modificabilità del precedente uso, ancorché senza opere, quando non sia tra categorie funzionali omogenee, deve essere assentita in un apposito permesso di costruire, mediante il quale la P.A. possa, oltre che verificare i presupposti allegati dal richiedente circa la riconducibilità della situazione proprio al paradigma dell'art. 32 L. 383/2000, anche verificare l'eventuale maggiore incidenza sotto il profilo urbanistico-edilizio del nuovo uso, ai fini del calcolo della differenza dei relativi oneri.”*

TAR Toscana, sez. III, 14.02.2019 n. 235, ha affermato: *“Invero, non è in discussione che la localizzazione della sede di un circolo ove viene svolta un'attività riconducibile a quelle del cd. Terzo settore sia compatibile con ogni tipo di destinazione urbanistica e sotto tale profilo è inibito al Comune l'esercizio di qualsivoglia attività repressiva. Ciò che rileva è che il cambio di destinazione va congruamente segnalato all'amministrazione a mezzo di una SCIA onde quest'ultima possa eseguire le necessarie verifiche ai fini del rispetto delle normative in materia di sicurezza, igiene, salubrità, conformità alle prescrizioni in materia di accessibilità delle persone disabili, rispetto della normativa*

Quanto all'identificazione dei soggetti che possono avvalersi di tale disposizione di favore il decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, all'art. 4 indica le caratteristiche che devono avere gli enti del terzo settore e all'art. 5 si indica quali sono le attività meritevoli da essi svolte che possono essere qualificate di interesse generale e quindi godere del sostegno pubblico<sup>28</sup>.

In particolare l'attenzione degli operatori e della giurisprudenza si è soffermata, tra l'altro, sull'attività di culto.

L'art. 4, comma 3, del d. lgs. 3 luglio 2017 n. 117, precisa che agli enti religiosi civilmente riconosciuti le disposizioni promozionali del decreto si applicano limitatamente alle attività di interesse generale che essi svolgono e soltanto se, rispetto a tali attività, l'ente costituisca un patrimonio a ciò destinato e tenga separatamente le relative scritture contabili.

Il Giudice amministrativo, a tal proposito, ha evidenziato che la mera attività di culto non rientra tra le attività di interesse generale che possono godere delle disposizioni di favore previste dalla normativa di settore<sup>29</sup>.

Anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con una recente circolare<sup>30</sup> ha affermato che le attività di culto sono "altro" rispetto a quelle disciplinate dal Codice del Terzo Settore.

Ulteriormente il Ministero ha sottolineato che la deroga dell'art. 71 del d. lgs. 117/2017 è limitata alle aree ove le associazioni del terzo settore svolgono le attività istituzionali. Esse *"devono intendersi infatti quelle previste dallo statuto come oggetto principale del rapporto sociale, attraverso le quali ciascun ente persegue le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che lo caratterizzano come Ente del Terzo settore. Tali attività sono quindi, da identificarsi nelle attività di interesse generale ex art. 5 del Codice del Terzo settore, che in quanto tali godono, purché svolte senza fine di lucro e in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, del particolare "favor" del legislatore."*

Anche da ciò deriva la conclusione secondo cui è necessario *"qualora un locale (fosse anche la sede di un'associazione di promozione sociale) venga*

*antincendio ecc."*.

Nello stesso senso Il TAR per la Lombardia 18.06.2019, n. 1411.

Da ultimo si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 28.10.2019 n. 7350, ove:

*"Va quindi ribadito il principio già espresso dalla giurisprudenza più accorta, secondo cui all'Amministrazione va sempre riconosciuto il potere di verificare la compatibilità del mutamento di destinazione d'uso con le disposizioni urbanistiche locali, oltre che con le condizioni di sicurezza, igiene e salubrità. La portata derogatoria dell'art. 32, comma 4, l. n. 383 del 2000 non consente, infatti, di trascurare la valutazione della compatibilità urbanistica e dell'eventuale aggravio del carico urbanistico derivante dal cambio di destinazione d'uso di un immobile nonché, ancor di più, la sussistenza dei requisiti igienico sanitari, frutto di superiori interessi pubblici connessi agli stessi sottonodi all'incentivazione delle attività di promozione sociale in essere.*

*Peraltro, anche optando per la tesi secondo cui la norma invocata (art. 32 comma 4 cit.) consenta tout court la deroga alla destinazione urbanistica, sia in termini letterali che funzionali la norma stessa non può essere oggetto di estensione analogica oltre la propria portata, che all'evidenza non si estende alla possibile deroga dei requisiti igienico sanitari. Né d'altronde tale interpretazione, contraria alla lettera della norma, sarebbe compatibile con i principi costituzionali, che assicurano carattere fondamentale al diritto alla salute ed alla connessa disciplina attuativa, avente valore di ordine pubblico."*

<sup>28</sup> TAR per l' Abruzzo 25.10.2019 n. 519 ha riconosciuto che anche un'attività di campeggio, riservata ai soci da un ente del terzo settore può beneficiare del principio di indifferenza urbanistica. Secondo il TAR *"l'art. 32, comma 4, della legge n. 383 del 2000 e l' art. 71 del d.lgs 117/2017 si riferiscono non solo ai "locali", ma anche alle "sedi". Quest'ultime, per le attività come quella di sosta dei camper, che può essere ontologicamente svolta solo all'aperto, non possono che farsi coincidere con le aree scoperte.*

*Orbene, tra le attività incluse nell'elenco, che sono considerate di interesse generale, vi è la "gestione di attività turistiche di interesse sociale" (art. 5, comma 1, lett. k) ovvero quelle attività perseguite da enti privati "costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale".*

*adibito in maniera sistematica e organizzata allo svolgimento di celebrazioni religiose o altre attività di culto, che ciò avvenga in assenza di deroghe rispetto alla ordinaria normativa urbanistica in materia di destinazione d'uso.”.*

Si deve infine segnalare che nel nostro ordinamento vi è almeno un altro caso di indifferenza urbanistica rispetto ad una determinata attività svolta da privati ma riconosciuta di interesse generale.

Si tratta delle infrastrutture per impianti di comunicazione elettronica la cui realizzazione è disciplinata dagli artt. 86 e 87 del d. lgs. 1 agosto 2003, n. 259, come successivamente modificati e integrati<sup>31</sup>.

Queste disposizioni disciplinano il procedimento attraverso il quale in Italia un operatore può ottenere l'autorizzazione necessaria a realizzare infrastrutture destinate alla telecomunicazione.

In particolare il terzo comma dell'art. 86 del d. lgs. 1 agosto 2003, n.259 e succ. mod. e int precisa che tali infrastrutture *“sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e ad esse si applica la normativa vigente in materia.”.*

Da tale disposizione deriva pertanto che l'installazione di tali manufatti è compatibile con qualunque destinazione di zona prevista dal Piano regolatore<sup>32</sup>.

---

*Il camping non è quindi una struttura ricettiva propriamente detta, non riservata ai soci e aperta al pubblico, ma si tratta di un'area messa a disposizione dei soli soci, il che consente di configurare l'attività svolta come attività di promozione sociale ovvero di attività turistica di interesse sociale.”*

In senso contrario tuttavia Il TAR per la Lombardia – Brescia, 04.01.2017 , n. 21, con affermazione meramente incidentale statuisce: *“La norma infatti si riferisce ad una “sede” e a “locali”, e non può essere interpretata in senso tanto ampio da comprendere anche una struttura ampia e complessa come il campeggio in questione.”*

<sup>29</sup> Cons. Stato Sez. V Sent., 15.01.2013, n. 181 ove si afferma: *“l'eterogeneità fra l'attività di culto e le finalità di promozione sociale dell'Associazione inizialmente iscritta nel registro delle APS costituisce argomento decisivo idoneo a caratterizzare (in negativo) l'associazione appellata, nel senso dell'impossibilità di riconoscere alla medesima l'esercizio delle finalità di promozione sociale per ottenere l'iscrizione cui essa aspira e i benefici che vi sono normativamente correlati.”. ... “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.”.*

Nello stesso senso di recente TAR per la Lombardia Sez. II 30.09.2019 n. 2053, ove si precisa: *“ La questione dell'uso di immobile come luogo di preghiere e della relativa compatibilità con la destinazione d'uso, è già stata affrontata da questa Sezione, in casi simili (sent. n. 2018/2018 e sent. n. 1411/2019).*

*E' stato affermato che il passaggio da una categoria (in questo caso si trattava di un negozio e quindi riconducibile alla categoria commerciale) a luogo di culto comporta un non indifferente aggravio del carico urbanistico, per cui è irrilevante verificare se tale modifica sia avvenuta con l'effettuazione di opere edilizie”.*

<sup>30</sup> Si tratta della 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

<sup>31</sup> Modifiche e integrazioni all'art. 86 del d. lgs. 1 agosto 2003, n. 259 sono state apportate dall'articolo 2127, comma 2, del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66, dall'articolo 66, comma 1, del D.Lgs. 28 maggio 2012, n. 70 dall'articolo 6, comma 5-quinquies, del D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 novembre 2014 n. 164. dall'articolo 12, comma 2, del D.Lgs. 15 febbraio 2016, n. 33,

<sup>32</sup> Tra le tante, Cons. Stato, sez. VI 27 aprile 2017 n.1943, ha affermato che tali impianti sono suscettibili di essere ubicati in qualsiasi parte del territorio comunale, non sono soggetti in linea di massima ai limiti di altezza e cubatura delle costruzioni circostanti, ed anche rientrano nel *genus* delle opere urbanistiche che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e) d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, non realizzano superfici utili o volumi utili e pertanto, in forza dell'art. 167, commi 4 e 5, d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 possono essere oggetto di rilascio dell'autorizzazione paesistica postuma. Il tutto

Si tratta pertanto di due ipotesi del tutto diverse, quella dell'attività posta in essere degli enti del terzo settore e quella delle infrastrutture di telecomunicazione, ma accomunate dalla volontà del legislatore di impedire che in sede di pianificazione urbanistica gli enti locali possano ostacolare o rendere impossibile lo svolgimento di attività cui il legislatore riconosce speciale meritevolezza.

Il legislatore in sostanza riconosce che lo svolgimento di queste attività, poiché garantiscono la realizzazione di importanti interessi che vengono in tal modo riconosciuti come pubblici, debba prevalere anche su differenti indirizzi e decisioni assunte dall'ente locale al momento della pianificazione degli usi del proprio territorio.

A tal fine si ritiene sacrificabile un frammento, sia pur piccolo, di potestà urbanistica e con esso un frammento, sia pur piccolo, di autonomia comunale.

---

perché *“l'interesse pubblico, connesso alla realizzazione di una capillare rete di trasmissione, recede solo a fronte di specifiche disposizioni poste a tutela di interessi collocati al vertice dell'ordinamento pubblicistico”*.