



Direzione Ambiente, Energia e territorio  
Settore Urbanistica Piemonte Orientale  
urbanistica.est@regione.piemonte.it  
urbanistica.est@cert.regione.piemonte.it

Classificazione: 11.10.20

I dati di Protocollo associati al documento sono  
riportati nei metadati del mezzo trasmissivo

Spett.le Comune di VERCELLI (VC)  
SETTORE EDILIZIA, AMBIENTE E  
SICUREZZA TERRITORIALE

e, p.c. Settore Attività Legislativa e  
Consulenza Giuridica

(inoltrato tramite P.E.C.)

OGGETTO: Richiesta parere sull'onerosità per cambio di destinazione d'uso da magazzino ex riseria a "monastero per il culto della religione copta-ortodossa di Santa Maria"  
Riscontro richiesta del 13/12/2023 prot. n. 82830.  
(Rif. ns. prot. n. 178395 del 13/12/2023)

Gentile Ing. Marco Tanese

con riferimento al quesito posto (cambio di destinazione d'uso da magazzino di ex riseria a "monastero per il culto della religione copta-ortodossa di Santa Maria") occorre innanzitutto premettere che la Direzione fornisce pareri interpretativi su questioni **generali** finalizzate alla corretta applicazione delle norme legislative nazionali e regionali nonché dei provvedimenti regionali nelle materie di propria competenza; tali pareri sono resi dagli uffici esclusivamente a titolo collaborativo a Pubbliche Amministrazioni, Ordini e Collegi professionali, Associazioni di categoria.

Dato atto che la regolamentazione dell'attività edilizia è competenza dell'Amministrazione Comunale, questa Direzione non può esprimersi sulla correttezza o meno di singole pratiche, che non possono essere sottratte alla esclusiva responsabilità dell'autorità comunale competente.

Ai fini collaborativi si evidenzia comunque che la Regione (ex Settore Autonomie Locali) ha espresso un parere su un caso simile, tuttora valido che si allega (n.153/2009), sicuramente utile per indicarvi eventuali necessità di integrazioni documentali e/o per la valutazione dei requisiti oggettivi e soggettivi dei vari interventi, a Voi sottoposti, per stabilire se gli stessi possano rientrare nei casi di esclusione previsti dall'articolo 17, comma 3 lett. c) del dpr 380/2001. (v. anche sentenza TAR Campagna Sez.II n.769 del 6/2/2014)

In linea generale, sono considerate attività di religione o di culto esclusivamente "*quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiane*" mentre sono attività diverse da quelle di religione o di culto (come potrebbero qualificarsi i locali foresteria e i locali sottostanti) "*quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro*", (v. articolo 16 della legge 222/1985); altresì, "*sono considerati a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari ...*" (v. art. 2, c. 1 legge 206/2003 e art. 817 c.c.).



Si prende atto della dichiarazione espressa di conformità della previsione con il Piano Regolatore e si evidenzia che lo stesso dovrebbe specificatamente individuare le aree per le attrezzature religiose (v. art.3 della l.r. n.15/1989).

Le indicazioni fornite vengono espresse a titolo collaborativo, fermo restando che ogni decisione in merito spetta all'amministrazione comunale chiamata per legge ad esprimersi.

Gli uffici regionali sono a disposizione per eventuali ulteriori approfondimenti che si rendessero necessari.

Distinti Saluti

*Il Dirigente del Settore*  
*(arch. Caterina Silva)*

*Il presente documento è sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 82/2005.*

Referenti:  
Arch. Ivo Ceresa tel. 011 432 2742

Allegato parere n. 153/2009

**Parere n. 153/2009 - Applicazione oneri di urbanizzazione e relativi costi da parte di una Parrocchia per un permesso di costruire**

**È posto il quesito se sia dovuto il contributo di costruzione (Oneri di urbanizzazione e Costo di Costruzione) da parte di una Parrocchia che ha presentato ad un Comune richiesta di permesso di costruire per lavori di ristrutturazione edilizia della casa parrocchiale, per ricavare al secondo piano della stessa cinque locali da destinare ad uso foresteria, attualmente identificati come locali di sgombero.**

L'interrogativo è se ricorrano nella specie i presupposti per l'applicabilità dell'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione individuata al comma 3, lett. c), dell'art. 17 D.P.R. 380/2001, in virtù della quale il contributo di costruzione non è dovuto *“per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti”*; tale previsione ricalca il disposto dell'art. 9, comma 1, lett. f), Legge 28 gennaio 1977 n. 10.

E' noto e pacifico il fatto che, a tal fine, occorre valutare la sussistenza, o meno, di **due requisiti**, uno di carattere **oggettivo** che si concreta nella natura pubblica o di interesse generale dell'opera da realizzare e uno di carattere **soggettivo** che coincide con la qualità di *“ente istituzionalmente competente”* del soggetto costruttore.

Dall'esame della giurisprudenza del Consiglio di Stato pronunciata a riguardo emerge che per *“ente istituzionalmente competente”* deve intendersi l'ente pubblico che agisca nell'ambito delle proprie competenze istituzionali o un soggetto anche privato che operi per conto di un ente pubblico, come nella concessione di opera pubblica o in altre analoghe figure organizzative (fra le molte decisioni in materia del massimo organo di giustizia amministrativa, si vedano CdS, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4296; CdS, sez. IV, 10 maggio 2005, n. 2226; CdS, sez. V, 18 settembre 2003, n. 5315; CdS, sez. V, 18 dicembre 2002, n. 7043).

La *ratio* dell'esenzione è di evitare una contribuzione intimamente contraddittoria quale sarebbe quella per opere pubbliche o di interesse generale costruite a carico della collettività; non deve

trattarsi invece di un'occasione per svincolare gli imprenditori dai costi d'impresa: pertanto, non può ricadere nell'esenzione l'opera anche di interesse generale costruita da un imprenditore se destinata a rimanere nella sola disponibilità del soggetto privato esecutore per il perseguimento del suo utile d'impresa (v. CdS, sez. V, 2 ottobre 2008, n. 4761; CdS, sez. V, 11 gennaio 2006, n. 51; CdS, sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6818; CdS, sez. V, 20 luglio 2000, n. 3860; CdS, sez. V, 17 ottobre 2000, n. 5558).

Nel caso in esame si ritiene possa sussistere il **requisito oggettivo** prescritto dalla norma: infatti, l'erigenda foresteria – presumendo che essa sia destinata alla fruizione collettiva – sarebbe indubbiamente un'opera di interesse generale.

Sul punto, tuttavia si rileva che talvolta la giurisprudenza ha escluso la sussistenza del requisito oggettivo in relazione ad un complesso alberghiero di proprietà privata, perché *““opera funzionalmente asservita all'esercizio dell'attività di impresa, destinata quindi a soddisfare, in via immediata e diretta, la finalità di lucro imprenditoriale e non l'interesse generale pubblico””* (v. CdS, sez. IV, 11 maggio 2007, n. 2327).

Esclusioni emergono invece in merito alla sussistenza del **requisito di carattere soggettivo**; infatti, la costruzione di una foresteria non è attribuibile alla competenza di una Parrocchia, essendo l'attività di religione o di culto – per l'ordinamento giuridico italiano – quella individuata all'art. 16 della Legge 20 maggio 1985 n. 222, lo scopo istituzionalmente riconosciuto agli enti ecclesiastici. Deve poi escludersi che la Parrocchia sia nella specie un concessionario di opera pubblica o che costruisca la foresteria per conto di un ente pubblico in virtù di un legame istituzionalmente esistente con l'amministrazione, per realizzare il fine pubblicistico perseguito dall'ente.

Talvolta la giurisprudenza (v. TAR Trentino Alto Adige, 6 settembre 2007, n. 153; *contra* CdS, sez. V, 19 maggio 1998, n. 617) ha riconosciuto la natura di ente istituzionalmente competente in capo ad un ente religioso per attività diverse dall'esercizio del culto (nella specie dianzi indicata si trattava della costruzione di una palestra, alcune aule e una mensa, annessi ad una scuola) tenuto conto che l'ente in questione, oltre al fine religioso suo proprio, era istituzionalmente dedito anche ad altre attività (nella specie aveva competenze nel settore ospedaliero, dell'educazione e dell'istruzione, senza scopi di lucro).

La natura di ente religioso del soggetto esecutore dell'opera (nella specie Parrocchia) fa sì che si proponga poi l'interrogativo se la foresteria sia qualificabile come pertinenza funzionale all'esercizio del culto ed, in quanto tale, opera di urbanizzazione secondaria ai sensi dell'art. 2 L.R. Piemonte 7 marzo 1989 n. 15 e, per l'effetto, esente dal pagamento del contributo di costruzione ai sensi dell'art. 17, comma 3, lett. c), D.P.R. 380/2001 in virtù del quale il contributo di costruzione non è dovuto *“““per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici”””*.

Individuata la nozione di pertinenza nel bene che è posto in modo durevole al servizio o all'ornamento di un'altra cosa ai sensi dell'art. 817 c.c., per pertinenze religiose s'intendono i beni che presentano una connessione "funzionale" con l'attività religiosa.

Ad esempio è ritenuta tale la sacrestia perché luogo adibito alla conservazione degli oggetti di culto (v. Cass. pen., sez. V, 7 novembre 2007, n. 3561). Sono inoltre pertinenze di un edificio religioso la casa canonica, il sagrato, il campanile, il battistero (v. Cass. civ., sez. trib., 17 ottobre 2005, n. 20033; CdS, sez. I, 18 ottobre 1989, n. 1263; Comm. trib. prov.le Vicenza, sez. VII, 25 novembre 2002, n. 665; TAR Friuli Venezia Giulia, 7 marzo 1985, n. 35). La giurisprudenza ha invece escluso la natura di edificio destinato al culto alla sede di un'associazione religiosa (v. TAR Veneto Venezia, sez. II, 22 gennaio 2009, n. 985).

Ancora, ai sensi dell'art. 2, comma 1, Legge 1 agosto 2003, n. 206 *“““sono considerati a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari”””*.

Pur ritenendo che la Parrocchia con la costruzione della foresteria persegua anche un fine religioso o assistenziale, ad esempio ipotizzando che tale opera sia destinata ad ospitare i fedeli o i bisognosi, tuttavia è difficile ricollegare un'attività comunque ricettiva all'esercizio del culto in quanto tale; pertanto una foresteria non può essere identificata come edificio religioso né come opera funzionale all'esercizio del culto.

In proposito va ricordata la giurisprudenza che ha escluso l'operatività dell'esenzione anche

laddove ha riconosciuto che l'opera rivestisse un'alta rilevanza sociale (v. CdS, sez. V, 12 luglio 2005, n. 3774; CdS, sez. IV, 10 maggio 2005, n. 2226; CdS, sez. V, 6 ottobre 2000, n. 5323; CdS, sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7140; TAR Toscana Firenze, sez. III, 6 dicembre 2001, n. 1819).

Infine è irrilevante che la foresteria sia realizzata al secondo piano della casa parrocchiale, giacché la giurisprudenza precisa che la per l'individuazione delle pertinenze religiose *“non appare decisiva la materiale unicità della costruzione dei locali, bensì il legame funzionale derivante dalla loro destinazione al servizio dell'edificio principale al fine di permettere l'esercizio dell'attività di culto”* (v. TAR Campania Salerno, sez. I, 10 marzo 2004, n. 133); così per qualificare gli edifici come “religiosi”, ovvero “funzionalmente connessi alle pratiche di culto”, essi *“devono avere almeno principalmente tale destinazione, la quale, a sua volta, deve essere compatibile con le loro caratteristiche edilizie ed architettoniche salienti, valutate secondo comune esperienza e ragionevolezza”* (v. TAR Veneto Venezia, sez. I, 12 giugno 1999, n. 929).

Significativa è la sentenza del TAR Veneto Venezia, sez. I, 12 giugno 1999, n. 929 che, nel valutare se l'ente religioso sia tenuto a pagare il contributo di costruzione per la realizzazione di una casa per ferie o colonia alpina, si è pronunciato positivamente escludendo l'operatività dell'esenzione *ex art. 9, lett. f), Legge 10/1977*. Il TAR Venezia ha escluso che la Parrocchia fosse qualificabile quale ente istituzionalmente competente poiché *“persona giuridica privata, (..) priva anche di una potestà pubblicistica derivata”* e ha ritenuto che la casa alpina non potesse qualificarsi come edificio religioso presentandosi invece come *“una normale struttura ricettiva (..) destinata ad ospitare quanti ne facciano richiesta, senza particolari restrizioni, e verso il pagamento di una retta”*, tra l'altro considerando irrilevante *“il presumibile e legittimo intendimento della Parrocchia di fare, dei soggiorni presso la sua casa per ferie, occasione per gli ospiti di apprendimento ed accrescimento religioso”* (nel caso esaminato dal TAR Veneto Venezia, sez. I, 12 giugno 1999, n. 929 difettava anche il requisito oggettivo, infatti, il Collegio ha ritenuto che la casa alpina non fosse per le sue caratteristiche “opera di interesse generale” non essendo destinata alla fruizione della collettività indifferenziata, ma di un numero limitato di soggetti).

Diversamente si è pronunciato il TAR Calabria, sez. Reggio Calabria, con sentenza 8 febbraio

2007, n. 141, ritenendo non dovuti gli oneri concessori per la realizzazione da parte di un ente ecclesiastico di una casa religiosa destinata ad ospitare i pellegrini che si recavano all'annesso Santuario, poiché immobile adibito, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività di accoglienza e di ristoro senza fini di lucro e, in quanto tale, opera di urbanizzazione secondaria esente dal versamento del contributo di costruzione in applicazione dell'art. 4 L.R. Calabria 12 aprile 1990 n. 21. Ipotesi quest'ultima particolare che discende dal disposto della norma regionale calabrese citata, il cui dettato estende la nozione di opere di urbanizzazione secondaria ad immobili che non presentano un diretto collegamento funzionale con l'esercizio del culto in quanto tale.

In conclusione, non potendo riscontrare nella fattispecie presentata dal Comune richiedente entrambi i requisiti fissati all'art. 17, comma 3, D.P.R. 380/2001 (in particolare, in difetto di quello soggettivo) non opera in favore della Parrocchia l'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione prescritta dalla norma, né si può considerare la foresteria come pertinenza funzionale all'esercizio del culto.

Pertanto, per le ragioni suesposte, il Comune è chiamato ad esigere dalla Parrocchia il pagamento del contributo di costruzione per la realizzazione della foresteria.