

Pubblicato il 19/11/2020

N. 02212/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 00368/2020 REG.RIC.



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 Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 368 del 2020, proposto da Associazione Anasr, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Latorraca, Mario Lavatelli, con domicilio digitale presso la casella di posta elettronica certificata dell'avvocato Vincenzo Latorraca (vincenzo.latorraca@como.pecavvocati.it);

*contro*

Comune di Seregno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Andrea Piscopo e Vincenzo Russo, con domicilio digitale presso la casella di posta elettronica certificata dell'avvocato Vincenzo Russo (vincenzo.russo@milano.pecavvocati.it);

*per l'annullamento*

- del provvedimento a firma del Dirigente Area servizi per il territorio, lo sviluppo economico e la cultura del comune di Seregno, prot. 65905, ord. n.

307, notificato il 19 dicembre 2019 avente ad oggetto “*ordinanza di ripristino della destinazione d’uso. Immobile ad uso laboratorio artigianale sito in Seregno, via Milano, n. 3, fg. 41, mapp. 67, sub 512, p.t.*”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale;
- in via gradata, per la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, stante la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, in relazione all’articolo 52, comma 3-*bis*, della L.r. n. 12/2005, nonché all’articolo 71, comma 1, n. 1, lettera c-*bis*) della L.r. n. 12/2005 per contrasto con gli articoli 3, 8, 18, 19, 117 e 118 della Costituzione.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del comune di Seregno;

Vista l’ordinanza cautelare n. 523/2020;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Lorenzo Cordi' nell’udienza del giorno 10 novembre 2020 (svoltasi secondo le modalità di cui all’art. 25 del d.l. n. 137/2020) e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L’Associazione Anasr impugna il provvedimento in epigrafe con il quale l’Amministrazione impone il ripristino della destinazione d’uso dell’immobile ubicato in Seregno, via Milano, n. 3.

2. In punto di fatto la ricorrente deduce di essere un’associazione di promozione sociale con varie finalità indicate nello Statuto (documento n. 2 di Anasr) riconducibili alla “*solidarietà sociale nel campo del volontariato, dell’istruzione, della cultura, della tutela dei diritti civili e dell’intermediazione culturale, nonché [al] sostegno alle famiglie degli immigrati, intessendo anche una rete di relazioni civiche*”.

2.1. In data 25 luglio 2019 l'Associazione acquista una porzione immobiliare ubicata nel comune di Seregno, via Milano, n. 3, (fg. 41, mapp. 67, *sub* 512), da destinare a propria sede. L'immobile è collocato in zona classificata dal P.G.T. come *“tessuto di espansione”*, ed è identificato come *“produttivo”*, con conseguente applicazione della previsione di cui all'art. 24 delle N.t.A. del P.d.R., *“con riferimento ai commi c) e f2) entrambi legati al micro-tessuto produttivo”*.

2.2. In data 19 dicembre 2019 l'Amministrazione comunale notifica l'ordinanza impugnata con la quale contesta un mutamento di destinazione d'uso dell'immobile in assenza di opere edilizie, poiché l'attività ivi svolta sarebbe *“sintomatica dello svolgimento dell'attività tipica del centro culturale collegato alla diffusione della religione che l'art. 72 LR 12/2005 ammette solo previo rilascio dell'apposito permesso di costruire, a prescindere da fatto che non siano necessarie opere murarie”*. L'Amministrazione ritiene, inoltre, che l'afflusso non sporadico di persone accertato dalla Polizia locale comporterebbe un aumento degli *standards* e, quindi, una diversa rilevanza urbanistica.

3. La ricorrente articola sei motivi di ricorso.

3.1. Con il primo motivo (rubricato: *“Violazione dell'art. 24 delle N.T.A. del piano delle regole. Nullità del provvedimento ex art. 21 septies L. 241/1990 per difetto di elementi essenziali. Oggetto indeterminato e indeterminabile. Violazione dell'art. 1346 c.c. In ogni caso: violazione dell'art. 52 LR 12/2005 e degli artt. 70-71 LR 12/2005. Violazione dell'art. 6 L. 241/1990. Difetto di istruttoria. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Illogicità. Violazione dell'art. 24 Cost.”*), l'Associazione evidenzia come l'immobile sia collocato nel micro-tessuto produttivo rispetto al quale non sussiste la esplicita esclusione della possibilità di insediare attrezzature culturali al pari di quanto previsto per il micro-tessuto commerciale. L'attività svolta non sarebbe, quindi, vietata dalle N.T.A. del P.d.R. Inoltre, la ricorrente

contesta il presupposto di fatto da cui muove l'ordinanza ritenendo indimostrato l'afflusso generalizzato di persone. Deduce, ancora, la nullità del provvedimento in ragione della mancata esplicitazione dell'uso contestato (luogo di culto, attrezzatura religiosa o, ancora, centro culturale). In ultimo la ricorrente evidenzia la carenza di un'adeguata istruttoria a sostegno del provvedimento emesso.

3.2. Con il secondo motivo (rubricato: "*Violazione degli art. 51, 52 e 54 LR 12/2005. Violazione dell'art. 23 ter d.P.R. 380/2001. Ancora eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto. Violazione del principio di legalità*"), l'Associazione contesta che, nel caso di specie, si realizzi un mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante richiamando, all'uopo, copiosa giurisprudenza sui contorni caratterizzanti la figura.

3.3. Con il terzo motivo (rubricato: "*Violazione degli artt. 7-10 L. 241/1990. Violazione del principio del contraddittorio procedimentale. Violazione delle disposizioni comunitarie in materia di partecipazione e giusto procedimento amministrativo*") l'Associazione lamenta la violazione delle garanzie partecipative difettando, nel caso di specie, il contraddittorio tra l'Amministrazione ed il privato.

3.4. Con il quarto motivo (rubricato: "*Violazione dell'art. 31 d.P.R. 380/2001. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Illogicità*") la ricorrente deduce l'eccesso di potere dell'azione amministrativa ritenendo la fattispecie concreta non sussumibile nell'effigie legale dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001.

3.5. Con il quinto motivo (rubricato: "*Ancora violazione dell'art. 31 d.P.R. 380/2001. Violazione del principio di legalità e tipicità dei provvedimenti amministrativi. Violazione dell'art. 42 Cost. Violazione dell'art. 1 del protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti umani. Violazione dell'art. 97 Cost. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per sviamento. Illogicità*") la ricorrente osserva come

la *ratio* della norma di cui all'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001 riposi nell'esigenza di acquisizione di immobili abusivi ai fini della loro demolizione. *Ratio* che non potrebbe ravvisarsi nel caso di specie con la conseguenza che la preannunciata acquisizione dovrebbe qualificarsi come una forma di espropriazione della proprietà privata non consentita dall'ordinamento.

3.6. Con l'ultimo motivo (rubricato: “*Sulla questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 52 c. 3 bis LR 12/2005, nonché all'art. 71 n. 1 lett. c bis) LR 12/2005 per contrasto con gli artt. 3, 8, 18, 19, 117 e 118 Cost.*”) la ricorrente chiede al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale delle previsioni normative a fondamento dell'ordinanza per violazione del principio di eguaglianza, nonché della libertà di associazione e della libertà religiosa.

4. In data 9 marzo 2020 si costituisce in giudizio il comune di Seregno che chiede di rigettare il ricorso.

5. In data 11 marzo 2020 l'Associazione deposita istanza di concessione di misure cautelari monocratiche che è accolta con decreto n. 298/2020.

6. Con ordinanza n. 523/2020 la Sezione accoglie la domanda di misure cautelari collegiali ravvisando la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*; fissa, inoltre, l'udienza di discussione del merito del ricorso alla data del 10 novembre 2020.

7. In vista di tale udienza le parti depositano memorie difensive e memoria di replica. L'Associazione insiste nei motivi di ricorso richiamando le statuizioni dell'ordinanza cautelare. L'Amministrazione comunale ribadisce le tesi difensive già svolte nella memoria depositata per la fase cautelare evidenziando, altresì, come l'Associazione non sia iscritta nel registro delle Associazioni sociali e, pertanto, non possa vantare le prerogative che l'ordinamento riserva a tali soggetti. Le parti depositano, in ultimo, memorie di replica.

8. La causa è trattenuta in decisione all'udienza del 10 novembre 2020, dopo la discussione delle parti svoltasi secondo le modalità di cui all'art. 25 del d.l. n. 137/2020.

9. Entrando in *medias res*, il Collegio ritiene di poter trattare in modo congiunto i primi due motivi di ricorso articolati dall'Associazione in quanto sostanzialmente connessi.

10. Il ricorso è fondato nei sensi e nei limiti indicati nelle motivazioni di seguito esposte che riprendono, nel loro impianto generale, i principi già espressi dalla Sezione nella recente sentenza del 1° luglio 2020, n. 1269.

11. Osserva il Collegio come l'azione amministrativa di governo del territorio che involge diritti di rilievo costituzionale quale la libertà religiosa (complessivamente intesa anche come attività di promozione ed insegnamento del culto) debba improntarsi, in modo stringente, ai principi di proporzionalità ed adeguatezza (cfr., Consiglio di Stato, Sez. VI, ordinanza 24 gennaio 2020, n. 238). E ciò ove si consideri che, dalla complessa trama concettuale di cui all'articolo 19 della Costituzione, si evince come la previsione non tuteli la mera dimensione metafisica ed individuale del fenomeno religioso ma salvaguardi anche la dimensione collettiva di tale libertà che ha, per necessario presupposto, non più uno spazio metafisico ma uno spazio fisico.

11.1. L'azione amministrativa in esame incide, quindi, su un bene (lo "*spazio religioso*") che è esso stesso oggetto della libertà costituzionale in esame trattandosi, come spiegato, dell'aspetto presupposto per l'esplicazione della dimensione collettiva e sociale del fenomeno religioso. L'interrelazione tra la libertà in esame e lo spazio fisico si coglie, del resto, anche nella disamina della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che ritiene la pretesa all'ottenimento o al mantenimento di un edificio di culto un aspetto interno alla libertà religiosa (Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, 26 settembre

1996, *Manoussakis e altri c. Grecia*; Id., 24 giugno 2004, *Vergos c. Grecia*).

11.2. Lo spazio fisico è, quindi, un presupposto per la libertà in esame e, al contempo, costituisce esso stesso l'oggetto di una pretesa immanente alla previsione di cui all'articolo 19 della Costituzione essendo strumentale alla realizzazione della dimensione collettiva che è parte, come spiegato, della libertà religiosa (cfr., Corte Costituzionale, 24 giugno 2016, n. 63; Corte Costituzionale, 7 aprile 2017, n. 67).

11.3. La libertà religiosa non si esplica, difatti, solo attraverso il solipsistico ed intimo contatto con la divinità oggetto del culto ma anche con la partecipazione ai riti e, in generale, alle varie forme in cui simile culto è celebrato da una determinata comunità che in quel credo si riconosce, ivi compreso l'insegnamento e lo studio del suddetto credo. Lo spazio “*religioso*” non può, quindi, esaurirsi nel solo *locus* in cui singoli individui esercitino il loro credo come *animae vagulae blandulae*, mutuando la suggestiva immagine di una dottrina attenta al fenomeno degli interessi plurisoggettivi. Occorre, al contrario, uno spazio comune in cui il credo che accomuna un gruppo di individui possa coagularsi e, in tal, modo esplicitarsi nelle forme collettive e partecipative della religione.

11.4. E', quindi, immanente alla libertà religiosa del singolo la pretesa all'esplicazione del credo nella formazione sociale comunità religiosa in seno alla quale sviluppare la propria personalità attraverso la condivisione del culto (articoli 2 e 19 della Costituzione); al contempo, quella allo spazio religioso è pretesa della comunità in sé, titolare dell'interesse ad ottenere o preservare luoghi di esercizio, condivisione e promozione del culto che lega i propri associati. Non risulta, difatti, asseribile una dimensione meramente sopraindividuale della libertà in esame ma, come emerge dalle considerazioni esposte (che seguono l'incedere assiologico della previsione dell'articolo 2

della Costituzione ove le libertà riguardano sia il singolo in quanto tale che nella sua partecipazione alle formazioni sociali), si è, piuttosto, dinanzi ad un interesse plurisoggettivo imputabile ai singoli individui che in un credo si riconoscono e, in aggiunta e non in alternativa, all'ente esponenziale della loro comunità.

11.5. Dalle notazioni sin qui effettuate si coglie, quindi, come lo spazio non sia soltanto un qualcosa di identitario (con conseguente restrizione della libertà in esame ai soli edifici, variamente denominati secondo i vari culti, che assumano simile generale valenza) ma, al contrario, sia oggetto di un bisogno materiale necessario per soddisfare le esigenze di aggregazione tipiche di un fenomeno (anche) sociale e culturale come è la religione. In quanto strumentale allo sviluppo della persona umana lo “*spazio religioso*” non è, inoltre, solo un bene preservato da indebite ingerenze dei pubblici poteri ma è l'oggetto di un obbligo positivo della Repubblica, chiamata a rimuovere eventuali ostacoli di ordine economico o sociale che possano precludere simile sviluppo della vita interiore e sociale dell'individuo (articolo 3, comma 2, Costituzione).

11.6. Lo conferma la giurisprudenza della Corte Costituzionale muovendo in modo significativo da quel principio di laicità che, secondo parte della dottrina, è “*scoperto tardi*” dalla giurisprudenza costituzionale. Un principio “*da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne [dà] (sentenze n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale*” (Corte Costituzionale, 24 giugno 2016, n. 63): compito della Repubblica è, quindi, “*garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione*”, la quale rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dalla previsione di cui all'articolo 2 della Costituzione



(Corte Costituzionale, 8 ottobre 1996, n. 334).

11.7. Si coglie, in tal modo, la portata più propriamente innovativa delle previsioni costituzionali sin qui invocate che segnano non soltanto il terminale finale dell'enantiodromia dello spesso "tormentato" rapporto tra individuo ed Autorità rispetto al fenomeno religioso ma, nell'imputare al pubblico potere i compiti sopra indicati, impongono alla Repubblica di preservare la libertà religiosa anche dalle conflittualità (non meno esacerbate) tra gli stessi privati che l'esperienza storica parimenti registra. Si tratta, quindi, di un tratto ulteriore della funzione pubblica che non si esaurisce nella tradizionale composizione di interessi tipica della multipolarità del rapporto amministrativo ma rinviene un proprio *ubi consistam* ulteriore nella necessità di consentire la realizzazione della libertà religiosa dell'individuo entro le formazioni sociali e di preservarla dalla indebite ingerenze che in un tessuto sociale complesso e multiculturale possono, comunque, verificarsi.

12. La riflessione generale sin qui condotta edifica le fondazioni sulle quali poggia l'ulteriore tema di indagine necessario per la risoluzione della controversia *sub observatione*.

12.1. Il riferimento è all'individuazione di presupposti e limiti del potere pubblico volto a regolare quello che, in precedenza, si è, in termini generali, definito lo "spazio religioso". Un aspetto che è consustanziale sia alla relatività e relazionalità delle libertà costituzionali che assumono effigie concreta all'esito del bilanciamento e confronto con gli altri valori previsti dalla Carta fondamentale sia all'altra relazionalità che caratterizza l'interesse legittimo quale figura specifica dell'interesse giuridicamente protetto in cui il potere interferisce, a protezione dell'interesse pubblico, sulla sfera giuridica privata. Un'incidenza governata dal principio di legalità sostanziale che richiama l'esigenza di operare, in primo luogo, una *actio finium regundorum* tra l'area in cui

l'esercizio di simile potere può ritenersi consentito e, per converso, l'area in cui la compromissione dell'interesse del privato risulta indebita.

12.2. Una simile operazione involge, in termini generali, i diversi livelli e profili involti nella polisemica nozione di “*governo del territorio*” che compare nell'alveo dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione e che richiama competenze legislative ed amministrative differenziate tra varie Istituzioni della Repubblica (cfr., *ex aliis*, Corte Costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303). E' in tale generale nozione che si identifica il potere di delimitazione dello spazio religioso: una funzione che, osservata nell'aspetto amministrativo, si snoda attraverso i piani distinti della pre-pianificazione (intesa come il confronto preventivo alle decisioni urbanistiche e volta ad un governo “*condiviso*” del territorio che raccolga, componga e traduca le istanze degli interessati), della pianificazione, e, in ultimo, del potere comunale di controllo e verifica dell'utilizzo del territorio. Un momento, quest'ultimo, che, sebbene collocato “*a valle*” della trama amministrativa descritta, assume un aspetto di indubbia centralità risultando strumentale alla effettiva declinazione ed attuazione della libertà costituzionale in esame nel suo avvilupparsi con le altre situazioni soggettive che l'ordinamento riconosce e tutela.

12.3. Lo afferma, con chiarezza, il Consiglio di Stato secondo cui “*compito degli enti territoriali [è] provvedere a che sia consentito a tutte le confessioni religiose di poter liberamente esplicare la loro attività, anche individuando aree idonee ad accogliere i fedeli. In questo senso, il Comune non potrebbe sottrarsi dal dare ascolto alle eventuali richieste in questo senso che mirino a dare un contenuto sostanziale effettivo al diritto del libero esercizio, garantito a livello costituzionale, e non solo nel momento attuativa, ma anche nella precedente fase di pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio. Dall'altro lato, il diritto di culto, come tutti i diritti, è collegato al rispetto delle altre situazioni giuridiche che l'ordinamento riconosce e tutela. Esso deve quindi essere esercitato nel rispetto delle regole*

*predisposte e quindi, nel caso de qua, non può esimersi dall'osservanza anche della normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio"* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8298).

13. Si giunge, così, alla disamina della normativa di riferimento che il Comune applica nel caso di specie la cui interpretazione risulta agevolata dalle considerazioni sin qui esposte.

13.1. Si tratta della previsione di cui all'articolo 52, comma 3-*bis*, della L.r. n. 12/2005 a mente della quale: *"I mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso di costruire"*. La disposizione in esame sancisce, quindi, una *condicio sine qua non* consistente nel preventivo rilascio del permesso di costruire laddove si muti la destinazione d'uso di un immobile e ciò sia fatto al fine di creare, per quanto di rilievo, un luogo di culto. Risultano, per converso, abusivi tutti gli immobili destinati a tale uso non sorretti da simile titolo preventivo.

13.2. Va, tuttavia, osservato come l'interpretazione della disposizione in esame non possa esaurirsi in una mera osservazione letterale del dato normativo sia in applicazione delle regole generali sull'ermeneutica giuridica sia per le conseguenze a cui un'esegesi ancorata alla mera *littera legis* condurrebbe. Va considerato che, ove si ritenesse il permesso di costruire necessario in ragione della sola attività religiosa esercitata nell'immobile, il potere amministrativo non risulterebbe più funzionale alle esigenze urbanistiche che, come spiegato, legittimano e fondano l'intervento pubblico, ma muterebbe in un mero strumento di controllo dell'attività religiosa, come tale contrario alla regola contenuta all'interno dell'articolo 20 della Costituzione. Tale disposizione prevede espressamente che *"il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto*

*d'una associazione od istituzione non [possano] essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”.*

13.3. La portata di simile previsione è, del resto, chiarita dalla Corte Costituzionale pochi anni dopo l'avvio della propria attività giurisdizionale. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 del R. D. 28 febbraio 1930, n. 289, nella parte in cui *“richiede la autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori, oltre che per gli effetti civili, anche per l'esercizio del culto”*, l'organo di legittimità costituzionale chiarisce come non alberghino nell'ordinamento regole per cui *“ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità”* (Corte Costituzionale, 24 novembre 1958, n. 59; cfr. anche Corte Costituzionale, 18 marzo 1957, n. 45). Affermazione che la Corte riferisce all'autorità di pubblica sicurezza ma che vale, *a fortiori*, per le istituzioni deputate al governo del territorio. Diversamente opinando, del resto, si legittimerebbe, per finalità urbanistiche, un controllo preventivo non consentito neppure per ragioni di ordine e sicurezza pubblica.

13.4. La disposizione in esame non può, quindi, abilitare un mero controllo preventivo se non nella misura in cui la richiesta del titolo risponda alle finalità proprie di tale strumento amministrativo e alla specifica funzione per cui tale strumento è conferito. In altri termini, al fine di ritenere operante la previsione è necessario che la fattispecie concreta imponga effettivamente l'attivazione del potere di governo del territorio che non può che ancorarsi al presupposto stesso per cui simile potere risulta conferito ed ossia l'incidenza e la rilevanza di una determinata attività sull'assetto territoriale ove la stessa si svolge (cfr., Corte Costituzionale, 5 dicembre 2019, n. 254). E', quindi, condizione necessaria per asserire l'operatività della norma e, di conseguenza, del potere amministrativo in esame, riscontrare un effettivo e sostanziale

incremento del carico urbanistico.

14. Per tali ragioni e come espresso nell'*incipit* dell'argomentazione sin qui stesa, è necessario un puntuale accertamento della situazione fattuale onde evitare che le esigenze urbanistiche astrattamente invocabili possano divenire il viatico di indebite compromissioni delle libertà riconosciute sia ai singoli che alle formazioni sociali in situazioni nelle quali simili esigenze non siano concretamente in discussione.

14.1. Del resto, in termini generali, la Sezione ha già modo di chiarire come la corretta disamina e verifica della situazione di fatto costituisca il *primum movens* di ogni azione amministrativa che va, quindi, saldamente ancorata al dato del reale su cui spiega effetti (cfr., *ex aliis*, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 29 maggio 2020, n. 960; Id., 1° luglio 2020, n. 1269).

14.2. Quanto esposto impone, quindi, di prendere le mosse dall'accertamento istruttorio che il Comune pone a sostegno del proprio provvedimento sul quale si soffermano i motivi in esame.

14.3. Un accertamento la cui completezza e significanza è stigmatizzata nell'ordinanza cautelare emessa dalla Sezione secondo cui “*gli accertamenti compiuti dalla Polizia locale constatano o la mancanza di attività in corso (cfr. i verbali del 15 ottobre 2019 e del 9 novembre 2019) o lo svolgimento di attività di studio (cfr. i verbali del 19 ottobre 2019, del 5 novembre 2019 e del 23 novembre 2019)*” ma non testimoniano un effettivo incremento del carico urbanistico nei termini sopra indicati.

14.4. Approfondendo la disamina svolta nella fase cautelare si osserva, in particolare, quanto segue.

14.5. Il provvedimento impugnato si fonda sugli esiti degli accertamenti svolti in data 15 ottobre 2019, 19 ottobre 2019, 2 novembre 2019, 9 novembre 2019, 23 novembre 2019.

14.5.1. Il primo verbale accerta il mancato svolgimento di alcuna attività (sopralluogo del 15 ottobre 2019).

14.5.2. Il secondo verbale accerta la presenza all'esterno dello stabile di tre persone. All'interno sono presenti, invece, 5 maggiorenni nel locale principale e 15 bambini intenti a studiare. Nella parte centrale del locale si accerta la presenza di un tavolo con la merenda dei minori (sopralluogo del 19 ottobre 2019).

14.5.3. Il terzo verbale accerta la presenza di dodici persone adulte e 28 minori. Alle ore 17.00 accedono al locale altri due adulti (sopralluogo del 2 novembre 2019).

14.5.4. Il quarto verbale accerta la presenza di numerose presenza all'esterno dell'immobile *“ma, dopo alcuni minuti di stazionamento sul posto, [gli operanti constatano] che si tratta di clienti della vicina birreria”* (sopralluogo del 9 novembre 2019).

14.5.5. Il quinto verbale accerta la presenza di 4 adulti e 28 bambini intenti a studiare (sopralluogo del 23 novembre 2019).

14.6. La disamina concreta delle relazioni di servizio conferma la sussistenza del *deficit* istruttorio lamentato da parte ricorrente. I verbali relativi ai sopralluoghi del 15 ottobre 2019 e del 9 novembre 2019 sono anodini rispetto ai contenuti del provvedimento impugnato. L'Amministrazione richiama, inoltre, un avviso *“apparso su social media e ripreso dagli organi di stampa”* che segnala l'apertura di un nuovo centro culturale. Elemento che non assume alcuna valenza trattandosi di un dato meramente potenziale di un possibile incremento urbanistico (nei termini sopra precisati) e non di un dato reale e concreto. I verbali del 19 ottobre e del 2 e 23 novembre accertano, invece, la presenza di alcuni adulti e di bambini intenti in attività di studio. Ma tale circostanza non può, da sola, considerarsi sufficiente per inferire una sicura

incidenza sul carico urbanistico.

14.7. Le considerazioni generali esposte in precedenza consentono, infatti, di tracciare il fondamentale discrimine tra luoghi, nei quali si esercita la libertà costituzionale di culto in modo individuale o finanche “*occasionalmente*” collettivo, ivi comprese attività di studio o formazione religiosa, per quanto prive di un impatto urbanistico sul territorio, e luoghi di culto collettivo, intimamente connessi alla libertà di riunione (articolo 17 Cost.), i quali sono idonei a generare strutturalmente un carico urbanistico e quindi l’esigenza di *standard*, che di per sé legittimano l’esercizio dei poteri di controllo.

14.8. Lo conferma la giurisprudenza della Sezione secondo cui è irrilevante la circostanza che nella sede dell’associazione sia occasionalmente riscontrata la presenza di “*persone raccolte in preghiera*” o, comunque, intente all’esercizio di forme partecipative del culto (ivi comprese, come già detto, attività di formazione, educazione o studio), “*non potendosi qualificare, ai predetti fini, luogo di culto un centro culturale o altro luogo di riunione nel quale si svolgano, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose, tanto più ove si consideri che - come questo Tribunale ha avuto modo di statuire in una fattispecie similare (cfr. TAR Milano 2<sup>^</sup>, 17.9.09 n. 4665) - non rileva di norma ai fini urbanistici l’uso di fatto dell’immobile in relazione alle molteplici attività umane che il titolare è libero di esplicare*” (T.A.R. per la Lombardia – Sez. II, 25 ottobre 2010, n. 7050).

14.9. Del resto, ove si accedesse ad una diversa interpretazione, verrebbe compromessa la dimensione sociale della stessa libertà religiosa individuale che, come spiegato in precedenza, ricomprende anche la partecipazione ai riti e, in generale, alle varie forme in cui simile culto è celebrato da una determinata comunità che in quel credo si riconosce, ivi compreso l’insegnamento che mira ad accrescere la formazione dei giovani credenti e, in termini ancora più generale, alla complessiva crescita culturale dei membri di

una comunità. Una compromissione che avverrebbe senza che sussista una effettiva esigenza urbanistica tale da evocare e legittimare il potere di intervento.

14.10. Dello stesso avviso si mostra il Consiglio di Stato secondo cui il mutamento di destinazione d'uso non autorizzato, attuato senza opere, comporta una c.d. variazione essenziale sanzionabile soltanto se ed in quanto comportante una sicura incidenza sui carichi urbanistici, ritenuta sussistente nel caso di afflusso (anche potenziale) generalizzato e periodico di una moltitudine di persone per ragioni di culto (Consiglio di Stato, Sez. V, 3 maggio 2016, n. 1684). Inoltre, come evidenziato anche dalla Sezione, la previsione di cui all'articolo 52, comma 3-*bis*, della L.r. n. 12 del 2005 rinviene il proprio fondamento nell'esigenza di consentire all'Amministrazione comunale di “*controllare (ex ante) la conformità alla disciplina urbanistica delle strutture che, essendo suscettibili di richiamare un notevole afflusso di persone, comportano un conseguente notevole aggravio di carico urbanistico sul territorio*” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 luglio 2019 n. 4681; T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, ordinanza 31 ottobre 2019, n. 1417; Id. 1° luglio 2020, n. 1269). Pertanto, per attività di culto rilevante *in subiecta materia* deve, quindi, intendersi quella che dà luogo ad un afflusso generalizzato e periodico di una moltitudine di persone non potendo, per converso, ritenersi preclusi (*recte*: urbanisticamente rilevanti) l'incontro, lo studio, la formazione o persino la preghiera collettiva di soggetti accomunati dal medesimo credo religioso che non si traducano in accessi indistinti e periodici (Consiglio di Stato, Sez. VI, ordinanza 21 giugno 2019, n. 3162).

15. In ragione di quanto esposto, deve ritenersi che, nel caso di specie, difetti il presupposto eidetico del potere urbanistico risultando, quindi, indebita la compressione delle attività svolte.



16. Non diverse conclusioni possono trarsi avendo riguardo alla circostanza enfatizzata negli scritti difensivi finali dell'Amministrazione che nota come la ricorrente non sia iscritta nell'elenco delle Associazioni del terzo settore e, quindi, non possa beneficiare delle prerogative previste per tali soggetti.

16.1. Si osserva, sul punto, che l'iscrizione nel registro ha, salvo particolari ipotesi di iscrizioni, valenza meramente dichiarativa e, come tale, non costituisce la qualifica di associazione di promozione sociale che, ai fini in esame, può ben essere oggetto di un accertamento anche incidentale. Del resto, la normativa di riferimento prevede un sistema sostanzialmente aperto di iscrizioni nell'apposito elenco e, quindi, ben potrebbe la ricorrente iscriversi in qualsiasi momento senza che tale formalità abbia, come già detto, una valenza a questi fini costitutiva. Inoltre, nella fattispecie in esame l'Amministrazione non contesta i presupposti sostanziali dell'Associazione ma il solo dato formale relativo all'iscrizione. Ma se tale iscrizione è possibile in qualsiasi momento e la formalità non ha valore costitutivo non si comprende quale differenza sostanziale dovrebbe ricavarsi da tale circostanza. Inoltre, se davvero il dato discriminante deve risiedere su un aspetto formale e non sostanziale, non può ritenersi congrua e proporzionata un'azione amministrativa che giunge ad emanare un gravoso provvedimento sanzionatorio senza consentire, mediante un contraddittorio mancante sul punto (come dedotto nel terzo motivo), la regolarizzazione del requisito formale mancante.

17. In ragione di quanto esposto i primi due motivi di ricorso (ed il terzo nei termini esposti al punto che precede) devono essere accolti nei sensi e nei limiti sin qui indicati. Possono, invece, assorbirsi gli ulteriori motivi la cui disamina non apporta alcuna utilità ulteriore alla posizione della ricorrente. In ultimo, deve ritenersi irrilevante la questione di legittimità costituzionale che la

ricorrente sottopone all'attenzione del Collegio. Esclusa l'operatività della regole indicate nel provvedimento per carenza del preliminare analitico accertamento dei presupposti di applicazione delle norme, la questione può, infatti, assorbirsi.

18. In definitiva il ricorso deve essere accolto per le ragioni sin qui spiegate con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

19. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

20. Va, inoltre, posto a carico del Comune di Seregno il rimborso del contributo unificato *ex* articolo 13, comma 6-*bis*, D.P.R. n. 115 del 2002, versato da parte ricorrente.

#### P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

*a)* accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato nei sensi e nei limiti indicati in motivazione;

*b)* condanna il comune di Seregno a rifondere all'Associazione Anasr le spese di lite del presente giudizio che liquida in euro 3.000/00 (tremila/00), oltre accessori di legge;

*c)* pone a carico del Comune di Seregno il rimborso del contributo unificato *ex* articolo 13, comma 6-*bis*, D.P.R. n. 115 del 2002, versato da parte ricorrente.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza per mezzo della piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Lorenzo Cordi', Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Lorenzo Cordi'**

**IL PRESIDENTE**

**Italo Caso**

IL SEGRETARIO