

Publicato il 26/11/2024

N. 00344/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00239/2021 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 Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 239 del 2021, proposto da -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Campana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Corrado Magnani, Annamaria Soavi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

ordinanza n. -OMISSIS-del 7/7/2021 emanata dal Comune di -OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2024 la dott.ssa Paola Pozzani e udito, per il Comune di -OMISSIS-, il difensore come specificato

nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo parte ricorrente ha chiesto l'annullamento dell'ordinanza n. -OMISSIS- del 7 luglio 2021 emanata dal Comune di -OMISSIS-, Servizio Attività Produttive ed Edilizia.

Il Comune di -OMISSIS- si è costituito in giudizio in data 17 novembre 2021.

Con ordinanza presidenziale n. 121 del 9 aprile 2024, si è chiesto alle parti di comunicare se fossero intervenuti fatti o atti ulteriori nel corso del giudizio e alla parte ricorrente di confermare l'attualità dell'interesse alla definizione del giudizio.

Il -OMISSIS- ha depositato in giudizio la dichiarazione di interesse alla decisione il 6 giugno 2024.

In adempimento alla predetta ordinanza presidenziale, il Comune di -OMISSIS- ha depositato in giudizio il 7 giugno 2024 memoria con la quale – in riferimento alla relazione di servizio del 6 giugno 2024 versata in atti del Corpo di Polizia Locale (Sezione Polizia Annonaria e Tributaria) con cui è stato effettuato un controllo presso il -OMISSIS- in -OMISSIS-, via -OMISSIS- n. 7 – l'Ente ha dichiarato che, sulla base dell'attività istruttoria svolta, il -OMISSIS- ricorrente continua ad utilizzare quale luogo di culto l'immobile sito in via -OMISSIS- n. 7, con destinazione d'uso "laboratorio artigianale" e "magazzino" (N.C.E.U. Comune di -OMISSIS-, Foglio 39, mappale 512, sub. 18, Cat. C/3 e sub. 19, Cat. C/ 2). Il Comune resistente ha, inoltre, evidenziato che questa Sezione, con sentenza n. -OMISSIS-, pubblicata il -OMISSIS-2022 a definizione del giudizio R.G. n. -OMISSIS-, ha rigettato il ricorso proposto dal medesimo -OMISSIS- rilevando, in particolare, che *"il Comune di -OMISSIS- ha provato che la presenza in loco ai fini del culto era svolta da un notevole numero di persone"*: avverso tale sentenza ha proposto

ricorso dinanzi al Consiglio di Stato parte attrice, con giudizio rubricato a R.G. n.-OMISSIS- (Sezione Seconda), non ancora definito.

Il Comune resistente ha depositato memoria finale il 17 ottobre 2024.

Alla pubblica udienza del 20 novembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Come illustrato dal Comune resistente, il presente contenzioso trova il proprio logico antecedente nella precedente ordinanza del Servizio Attività produttive e Edilizia n. -OMISSIS- del 15/05/2018, ad oggetto *“Cambio d’uso ed uso in assenza di agibilità dell’immobile posto a -OMISSIS- in via -OMISSIS- 7 piano terra utilizzato dal -OMISSIS- e di proprietà della sig.ra -OMISSIS- così come identificato nella agibilità prot. n. -OMISSIS- del 9.05.2012. Ordine di immediata cessazione dell’uso non conforme e irrogazione delle sanzioni di legge”*, con cui il Comune di -OMISSIS- ingiungeva l’immediata cessazione dell’utilizzo, quale luogo di culto, dell’immobile ubicato in via -OMISSIS- n. 7, e di ripristinarne l’uso consentito che, come da identificazione del Catasto del Comune di -OMISSIS-, al Foglio 39, mappale 512, sub.18 categoria C/3, era *“laboratorio artigianale”* e, sub. 19 categoria C/2, *“magazzino”*: tale ordinanza era stata impugnata dall’odierno ricorrente, esitando il giudizio nella sentenza di rigetto di questa Sezione n. -OMISSIS- del -OMISSIS-2022 (doc. 12 Amministrazione), appellata dinanzi al Consiglio di Stato da parte del -OMISSIS-, con ricorso R.G. n.-OMISSIS- non ancora definito.

Con provvedimento n. -OMISSIS- del 07.07.2021, atto odiernamente impugnato, del Servizio Attività Produttive e Edilizia del Comune di -OMISSIS- (doc. 9 Amministrazione), è stato ingiunto al -OMISSIS-, in qualità di occupante dell’immobile sito in via -OMISSIS- n. 7 (identificato al N.C.E.U. del Comune di -OMISSIS- al -OMISSIS-, mapp. 512, sub. 18 e sub. 19), di corrispondere l’importo di euro 1.000,00 a titolo di sanzione pecuniaria accessoria derivante dall’inottemperanza dell’ordinanza citata, n. -OMISSIS-

del 15/05/2018, in quanto l'immobile "utilizzato in modo difforme dalla sua destinazione d'uso".

In tale precedente provvedimento, sottolinea l'Amministrazione, il trasgressore veniva informato che *"l'inottemperanza all'ordine di cessazione dell'uso non consentito comporterà l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 7 bis del D.Lgs 267/2000 da € 25,00 (minimo) a € 500,00 (massimo) e la sanzione prevista di € 1.000,00 ai sensi dell'art. 16 della L.R. 23/2004 per cambio d'uso non autorizzato"*. Il provvedimento sanzionatorio odiernamente impugnato, quindi, consegue alla mancata ottemperanza da parte del ricorrente di quanto ordinato dall'Amministrazione comunale: come chiarito dal Comune resistente, nel mese di aprile 2021 è stata accertata la presenza, in più occasioni, di numerose persone riunite in preghiera nei locali di via -OMISSIS- n. 7: in particolare, nei giorni del 12 e 13 aprile 2021, così come relazionato dalla Polizia Locale di -OMISSIS- (doc. 6 Amministrazione), sono stati effettuati due distinti controlli presso la struttura dai quali emergeva che, in pieno periodo di crisi pandemica, il -OMISSIS- era aperto, e utilizzato come luogo di culto, in violazione della precedente ordinanza n. -OMISSIS-/2018, disattendendo anche il contenuto della ordinanza cautelare di questa Sezione n. -OMISSIS- del 27.03.2019 (doc. 11 Amministrazione).

Parte ricorrente rappresenta che il -OMISSIS- è conduttore di un immobile sito a -OMISSIS-, in via -OMISSIS-, identificato a Catasto del Comune di -OMISSIS- al Foglio 39, mappale 512, sub 18, categoria C/3 "laboratorio artigianale" e sub. 19 categoria catastale C/2 "magazzino", ove l'Associazione svolge l'attività di cui all'art. 3 dello Statuto.

L'esponente sottolinea che dal citato art. 3 dello Statuto associativo, si desume che: *"Gli scopi dell'associazione sono: - promuovere lo sviluppo della personalità umana in tutte le sue espressioni e la fruizione di diritti di libertà, di uguaglianza e di pari dignità sociale; - la ricerca e la promozione culturale etica e spirituale con particolare riferimento allo scambio fra le culture ed al dialogo interregionale; Nella realizzazione di tale finalità l'Associazione intende: - sviluppare iniziative culturali per diffondere la conoscenza della*

cultura islamica in un'ottica di scambio tra le culture, il dialogo ed il rispetto reciproco tra le religioni; - sviluppare attività culturali finalizzate alla tutela dei diritti delle minoranze religiose, soprattutto della comunità mussulmana, al fine di favorirne l'inserimento nella società italiana; - promuovere e sostenere, con la propria attività culturale e di dialogo interreligioso, la causa, della pace, della salvaguardia dei diritti umani".

La citata disposizione statutaria consentirebbe, secondo la tesi attorea, di ritenere compreso nell'oggetto sociale il rispetto del principio pluralistico - in particolare, nella sua accezione della libertà di culto - di implementare e far conoscere la cultura mussulmana e, di conseguenza, integrare gli aderenti/soci a questo credo: tale Centro Culturale, quindi, costituirebbe luogo di aggregazione e, proprio per questa ragione, risulterebbe essere particolarmente frequentato dai soci.

Il Comune di -OMISSIS-, ad avviso della difesa attorea, avrebbe concluso che, essendo detto locale frequentato da mussulmani, si tratta *ipso facto* di luogo di culto e, perciò, avrebbe notificato all'Associazione l'ordinanza n. -OMISSIS- del 7.7.2021, con la quale ordinava - ingiungeva "*di pagare al Comune di -OMISSIS- la somma di utilizzo di € 1.000,00 quale sanzione pecuniaria accessoria prevista per cambio d'uso non autorizzato dell'immobile*" motivando come segue: "*con nota prot. Gen. -OMISSIS-del 22/04/2021 il Comando di Polizia Municipale ha comunicato che in data 12/04/2021 e in data 13/04/2021 veniva accertato che l'immobile di via -OMISSIS- era utilizzato come luogo di culto*".

Con il primo motivo di ricorso "*Sulla violazione dell'art. 3 della l. 241/90*" parte ricorrente contesta che nel provvedimento impugnato non sarebbero indicati i nominativi degli agenti accertatori né le modalità del sopralluogo, evidenziando in ciò un difetto di motivazione.

Sul punto il Comune resistente ha controdedotto, condivisibilmente, che nel provvedimento sono chiaramente espresse le ragioni giustificatrici della decisione ivi racchiusa, nonché le circostanze fattuali che hanno condotto all'emanazione di tale atto: in particolare, nell'ordinanza impugnata si fa espresso riferimento ai verbali di violazione n. 8361/2021 e n. 8362/2021 in

data 20/04/2021 (doc. 6 Amministrazione), emessi a fronte delle ispezioni e constatazioni effettuate rispettivamente il 12 e 13 aprile 2021. Aggiunge il Comune resistente che tali verbali sono stati, nell'occasione, consegnati in copia al Sig. Shemis, legale rappresentante *pro tempore* del -OMISSIS-, che ha firmato la avvenuta ricezione, e riportano in modo chiaro ed intelligibile i nominativi degli agenti operanti (doc. 2 e doc. 4 Amministrazione).

Il provvedimento, pertanto, riferendosi espressamente ai verbali di sopralluogo, ivi consegnati *brevi manu*, consente ampiamente di evincere i censurati riferimenti.

In definitiva, la doglianza si palesa infondata.

Il secondo motivo “*Sulla violazione della L. n. 383/2000 e del D.P.R. 380/2000*”(rectius 2001) è rivolto a censurare la violazione della “normativa speciale” sugli edifici di culto - la L. n. 383 del 2000, art. 32, comma 4, e il D.P.R. n. 380 del 2001, art. 23-ter - laddove stabilisce che la sede delle associazioni di promozione sociale e i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee indipendentemente dalla destinazione urbanistica: la destinazione a luogo di culto non sarebbe, ad avviso della difesa attorea, astrattamente incompatibile con le categorie funzionali di cui al D.P.R. n. 380 del 2001, art. 23-ter, ossia quella residenziale, quella turistico-ricettiva, quella produttiva e direzionale, quella commerciale e quella rurale, in quanto potrebbe coesistere con tali destinazioni, a condizione che non determini l'assegnazione dell'immobile a una diversa categoria funzionale tra quelle suddette. La tesi attorea è dichiaratamente rivolta a sostenere che “*detta attività non rientra in alcuna delle suddette categorie funzionali, sicché il suo svolgimento, di per sé, non determinerebbe l'assegnazione dell'immobile a una diversa destinazione rispetto a quelle originaria*”.

Parte ricorrente aggiunge che l'art. 71, comma 1, del D.Lgs. n. 117/2017 prevede che le sede degli Enti del Terzo Settore, tra i quali rientrerebbe l'interessata, e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali “*purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso (...)*”

indipendentemente dalla destinazione urbanistica”, per cui il Consiglio di Stato (richiamando Cons. Stato, Sez. V, 15.1.2013, n. 181) chiarirebbe che “la trascritta norma, in considerazione della meritevolezza delle finalità perseguite dalle associazioni di promozione sociale consente, dunque, che le relative sedi e i locali adibiti all’attività sociale siano localizzabili in tutte le parti del territorio urbano e in qualunque fabbricato a prescindere dalla destinazione d’uso edilizio ad esso impressa specificatamente e funzionalmente dal titolo edilizio” (citando Consiglio di Stato, Sez, VI, n. 3803/2020 del 15.6.2020).

Secondo la difesa attorea sarebbe, quindi, evidente che, anche ove la pubblica Amministrazione riuscisse a dimostrare che l’immobile sito in via -OMISSIS- viene utilizzato come luogo di culto, detta circostanza non sarebbe condizione sufficiente per infliggere al privato una sanzione amministrativa.

Sull’asserita violazione della L. n. 383/2000 e del D.P.R. n. 380/2001, il Comune resistente ha controdedotto che le argomentazioni *ex adverso* sostenute non atterrebbero al contenuto del provvedimento impugnato, che è di natura prettamente sanzionatoria.

Quanto alla tesi attorea rivolta a contestare la classificazione del Centro Islamico quale luogo di culto, posto che, ai fini della regolarità urbanistica dell’immobile, risulterebbe irrilevante lo svolgimento di attività di preghiera – risultando invece la stessa quale semplice espressione ed implementazione del fine statutario del Centro medesimo –, ad avviso dell’Amministrazione, come in esito ai controlli effettuati dalla Polizia locale, l’utilizzo dell’immobile come luogo di culto è un dato ormai incontestato ed incontestabile.

Il Comune di -OMISSIS- ha sottolineato che la giurisprudenza amministrativa è stata più volte sollecitata ad analizzare la questione specifica dell’idoneità urbanistica delle sedi di svolgimento dell’attività di culto delle comunità islamiche, ed in questi casi ha chiarito che risulta *“pacifico che la destinazione d’uso: (...) - secondo un costante orientamento giurisprudenziale, non si identifica con l’impiego che in concreto ne fa il soggetto utilizzatore, ma con la destinazione impressa dal titolo abilitativo. (...) la nozione di “uso” urbanisticamente rilevante è ancorata alla*

tipologia strutturale dell'immobile – quale individuata nel titolo edilizio – senza che essa possa essere influenzata da utilizzazioni difformi rispetto al contenuto degli atti autorizzatori e/o pianificatori” (citando T.A.R. Piemonte, Sez. II, 13.12.2012, n. 1346).

Nella fattispecie, evidenzia la controdeducente, l'immobile in esame è identificato catastalmente al -OMISSIS-, mapp. 512, sub. 18, Cat. C/3 “Laboratorio Artigianale” e sub. 19, Cat. C/2 “Magazzino” ed è collocato dal R.U.E. del Comune di -OMISSIS- in zona “Tessuto a bassa intensità”, mentre le attività di culto possono essere svolte unicamente in locali aventi destinazione d'uso “Sedi di culto” (U2/11).

Secondo la difesa dell'Amministrazione, il *thema decidendum* è di natura prettamente urbanistica, non rilevando a tal fine le doglianze di controparte relative ad un asserito, ma non provato, utilizzo dei locali unicamente come sede dell'Associazione: è rilevante l'assenza di qualsivoglia elemento da cui dedurre lo svolgimento, nell'immobile in esame, di attività proprie di un laboratorio artigianale, risultando al contrario ampiamente provato il regolare e costante svolgimento di attività di culto. Aggiunge il Comune resistente che tale circostanza sarebbe tale da superare la tesi formulata *ex adverso*, secondo cui, ai fini della regolarità urbanistica dell'immobile, risulterebbe irrilevante lo svolgimento di attività di preghiera, elemento che non sarebbe idoneo a qualificare il medesimo quale luogo di culto; sul punto, il Comune di -OMISSIS- richiama l'orientamento giurisprudenziale che ha valorizzato la circostanza per cui *“Sebbene possa convenirsi con la giurisprudenza citata dalla ricorrente, secondo la quale non è luogo di culto ai fini urbanistici quello utilizzato a tali fini saltuariamente, per uso privato, e con frequenza limitata, manca nel caso di specie alcuna prova che effettivamente si sia trattato di un uso di tal fatta. Infatti non esiste traccia dell'uso a laboratorio dell'immobile né di altro uso diverso da quello individuato dagli accertamenti della polizia locale. Si tratta inoltre di locali assurti all'onore della cronaca per l'uso a fini religiosi continuo da parte di un ampio numero di persone, con la conseguenza che si deve escludere che l'uso religioso sia saltuario ed abbia natura privata. In merito la*

giurisprudenza ha chiarito che il mutamento d'uso dell'immobile, in assenza di opere edilizie, diviene rilevante, in base all'articolo 32 del D.P.R. n. 380/2001, esclusivamente ove implichi variazione degli standard previsti dal D.M. 02.04.1968 (TAR Veneto, Sez. II, sentenza 27.01.2015 n. 91). L'afflusso non sporadico di un notevole numero di persone porta ad escludere che il cambio di destinazione d'uso in questione non sia idoneo a determinare un aumento del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale tale da renderlo irrilevante dal punto di vista urbanistico” (citando T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 28.02.2019, n. 1916).

La destinazione urbanistica, prosegue la controdeducente, di un immobile adibito a luogo di culto non potrebbe ritenersi omogenea, come sostiene il ricorrente, alla destinazione urbanistica di un magazzino o di un laboratorio artigianale, trattandosi di categorie funzionali ben differenti, come emerge dall'estratto dal Regolamento Edilizio del Comune di -OMISSIS-, in cui è testualmente inserito l'uso del territorio “Sedi di culto U2/11” nella categoria funzionale “Funzioni direzionali”, mentre l'uso “Depositi e magazzini U3/2” è compreso nell'ambito della differente categoria “Funzioni produttive”: ciò si spiega, ad avviso dell'Ente, perché un mutamento di destinazione d'uso suscettibile, per l'afflusso di persone o di utenti, di creare centri di aggregazione (chiese, moschee, centri sociali, ecc.) aventi come destinazione principale o esclusiva l'esercizio del culto religioso, o altre attività con riflessi di rilevante impatto urbanistico, richiede la verifica delle dotazioni di attrezzature pubbliche rapportate a dette destinazioni, anche agli effetti dell'altrettanto necessario e conseguente rilascio del certificato di agibilità (con riferimento all'art. 23 e ss. del T.U. approvato con D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) dell'immobile destinato al nuovo uso, nonché della parimenti necessaria e conseguente pratica di prevenzione incendi di cui al D.P.R. 12 gennaio 1998 n. 37 di competenza dei Vigili del Fuoco.

A conferma di quanto sopra il Comune resistente si riporta alla decisione del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 8613 del 7 ottobre 2022, laddove statuisce che “è indubbio che la previsione dell'art. 23-ter d.P.R. 380/2001, nel declinare i nuovi

significati da assegnare alle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso, ha ribadito (comunque) che esiste una differenza netta tra mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale (che è sempre consentito: cfr. comma 3, della norma) e cambio di destinazione d'uso che operi un passaggio tra diverse categorie funzionali (ad esempio: da residenziale a commerciale). Da ciò deriva anche, evidentemente, la conseguenza per cui il cambio di destinazione tra diverse categorie, anche se operato in assoluta carenza di opere, è riconducibile alla categoria degli "interventi di nuova costruzione" di cui all'art. 3, lett. e), d.P.R. 380/2001 (ovvero "interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti"), con necessario assoggettamento degli stessi al previo rilascio del permesso di costruire ex art. 10, comma 1, lett. a), dello stesso testo unico e al relativo regime contributivo e sanzionatorio".

Secondo la difesa comunale anche la medesima sentenza del Consiglio di Stato n. 3803/2020, parzialmente citata da controparte, accoglie l'appello proposto solo in quanto *"il mutamento d'uso realizzato, che peraltro non ha comportato il passaggio da una ad altra delle categorie funzionali indicate nell'art. 23-ter del D.P.R. n. 380 del 2001, deve ritenersi urbanisticamente irrilevante"*, trattandosi nella fattispecie decisa di locale ad uso commerciale in cui venivano poi svolte attività di carattere religioso e culturale, cosa ben diversa, ad avviso della controdifesa, dalle specificità relative ai fatti oggetto del presente contenzioso.

In conclusione, il Comune di -OMISSIS- rileva che il locale destinato a luogo di culto deve essere utilizzato in modo pienamente conforme alla sua funzione urbanistica, cosa che, nel caso odierno, non è avvenuto; l'ordinanza impugnata, quindi, si configurerebbe come un atto dovuto, da parte dell'Amministrazione comunale, per conformare il proprio operato alle ragioni di diritto fatte proprie da questa Sezione con la precedente sentenza n. -OMISSIS-.

Sul secondo motivo di ricorso il Collegio osserva che la censura è riferita alle disposizioni in materia di «destinazione d'uso» contenute nella Legge n. 383

del 2000, art. 32, comma 4, e nel D.P.R. n. 380 del 2001, art. 23-ter, ed in particolare alla previsione secondo cui la sede delle associazioni di promozione sociale e i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee, indipendentemente dalla destinazione urbanistica: la destinazione a luogo di culto non sarebbe, ad avviso della difesa attorea, astrattamente incompatibile con le categorie funzionali di cui al D.P.R. n. 380 del 2001, art. 23-ter, ossia quella residenziale, quella turistico-ricettiva, quella produttiva e direzionale, quella commerciale e quella rurale, in quanto potrebbe coesistere con tali destinazioni, a condizione che non venga in concreto determinata l'assegnazione dell'immobile a una diversa categoria funzionale tra quelle suddette. Parte ricorrente, altresì, invoca la norma di cui all'art. 71, comma 1, del D.Lgs. n. 117/2017 laddove prevede che le sedi degli Enti del Terzo Settore, tra i quali rientrerebbe l'odierna ricorrente, e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali *“purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso (...) indipendentemente dalla destinazione urbanistica”*. Secondo la difesa attorea sarebbe, quindi, evidente che, anche ove la pubblica Amministrazione riuscisse a dimostrare che l'immobile sito in via -OMISSIS- viene utilizzato come luogo di culto, detta circostanza non sarebbe condizione sufficiente per infliggere al privato una sanzione amministrativa.

Quanto ai fatti va rilevato che, come dichiarato dall'esponente, l'uso dei locali dell'immobile in questione dichiarato ed autorizzato è “magazzino” e “laboratorio artigianale”.

I verbali di sopralluogo richiamati dal provvedimento impugnato e consegnati *brevi manu* al legale rappresentate dell'Associazione, come innanzi meglio precisato, sono provenienti da pubblici ufficiali ed hanno, pertanto, efficacia di piena prova fino a querela di falso: tali documenti (come quelli relativi ai precedenti sopralluoghi iniziati già nel 2013 così come acclarato nella pronuncia di questa Sezione n. -OMISSIS-) provano la circostanza che l'immobile viene stabilmente utilizzato come luogo di culto e non solo come

sede di attività associativa di promozione sociale. Tale ulteriore uso, in ogni caso, è ammesso da parte ricorrente che, tuttavia, ne sottolinea l'indifferenza del dato rispetto alla destinazione urbanistica dichiarata ed approvata in quanto rientrerebbe, a suo dire, latamente nello scopo associativo e, pertanto, sarebbe esercitabile nella sede dell'Associazione, come tale compatibile con qualunque categoria funzionale.

L'ordinanza (n. -OMISSIS-/2018, con cui il Comune di -OMISSIS- ingiungeva *“la cessazione dell'utilizzo, quale luogo di culto, dell'immobile sito a -OMISSIS- in via -OMISSIS- 7 e di ripristinare l'uso consentito”*) presupposta a quella odiernamente impugnata (n. 439/2021, con cui è stato ingiunto al ricorrente di corrispondere l'importo di euro 1.000,00 a titolo di sanzione pecuniaria accessoria derivante dall'inottemperanza della precedente ordinanza) aveva disposto l'inibitoria allegando un utilizzo dell'immobile difforme *“dall'uso dichiarato e autorizzato”* e in contrasto con le prescrizioni urbanistiche vigenti.

La citata ordinanza presupposta era stata poi dal ricorrente impugnata con ricorso RG n. -OMISSIS- e nell'ambito di tale giudizio, all'esito della camera di consiglio del 27 marzo 2019, era stata emessa l'ordinanza collegiale n. -OMISSIS-, con cui era stata respinta la richiesta di tutela cautelare considerato che *“il provvedimento impugnato sembra specificare i propri presupposti in maniera esaustiva allegando un utilizzo dell'immobile difforme “dall'uso dichiarato e autorizzato” che si pone in contrasto con le prescrizioni urbanistiche vigenti?”*, che inoltre *“gli elementi assunti a presupposto dell'impugnata ordinanza (utilizzo dell'immobile quale luogo di culto), venivano contestati già con diffida del 17 ottobre 2013 e con successivo avviso, in data 21 settembre 2015, veniva ulteriormente rappresentato al ricorrente, ed alla proprietaria dell'immobile, che il perdurante utilizzo del bene in modo non conforme avrebbe determinato l'avvio del procedimento sanzionatorio”* e, infine, che *“le doglianze formulate con il terzo motivo di ricorso (con il quale si deduce che l'ordinanza in esame lederebbe la libertà di culto) sembrerebbero confermare l'utilizzo dell'immobile quale luogo di preghiera”*. La pronuncia del giudice di primo grado era stata successivamente appellata

da parte ricorrente ed il Consiglio di Stato, Sez. VI, con ordinanza n. 3593/2019, aveva respinto l'istanza cautelare.

Il giudizio n. -OMISSIS- era, quindi, esitato nella decisione di merito di questa Sezione n. -OMISSIS-, appellata in secondo grado, senza sospensione cautelare della sentenza di primo grado.

L'Amministrazione, pertanto, in costanza di efficacia della sentenza di primo grado favorevole al Comune sull'ordinanza presupposta a quella odiernamente impugnata, a fronte del conclamato (anche alla luce dei nuovi sopralluoghi di cui ai verbali consegnati, come visto, *brevi manu*) perdurare dell'utilizzazione dell'immobile quale luogo di culto con aggregazione di una moltitudine di persone nella sede associativa, ha legittimamente e doverosamente elevato la sanzione prevista dall'art. 16 (*“Sanzioni per interventi edilizi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCLA”*) della L.R. n. 23/2004 (*“Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all' articolo 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326”*) per *“cambio d'uso non autorizzato dell'immobile”*.

Il provvedimento odiernamente impugnato, pertanto, si qualifica quale atto dovuto a fronte dell'inottemperanza all'ordinanza comunale, efficace e non sospesa, in attuazione di quanto già a suo tempo preannunciato (*“l'inottemperanza all'ordine di cessazione dell'uso non consentito comporterà l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 7 bis del D.Lgs 267/2000 da € 25,00 (minimo) a € 500,00 (massimo) e la sanzione prevista di € 1.000,00 ai sensi dell'art. 16 della L.R. 23/2004 per cambio d'uso non autorizzato”*).

Quanto al lamentato errore del Comune di -OMISSIS- nell'identificare l'attività di culto come uso della sede associativa incompatibile con la destinazione d'uso assentita, va osservato che la *“normativa speciale”* citata da parte ricorrente non consente di addivenire a tale conclusione.

Il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”* all'art. 23-ter (*“Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante”*), invocato da parte attrice, prevede, per la parte che interessa, *ratione*

temporis applicabile, che “1. (omissis). Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.”.

L'art. 71, comma 1, del D. Lgs. n. 117/2017 (analogamente a quanto stabiliva il precedente art. 32, comma 4, della L. n. 383/2000), invocato da parte attrice, prevede 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 decisione del Consiglio di Stato con pronuncia n. 3803 del 15 giugno 2020, citata dall'esponente, precisa che *“La trascritta norma, in considerazione della meritevolezza delle finalità perseguite dalle associazioni di promozione sociale, consente, dunque, che le relative sedi e i locali adibiti all'attività sociale siano localizzabili in tutte le parti del territorio urbano e in qualunque fabbricato a prescindere dalla destinazione d'uso edilizio ad esso impressa specificamente e funzionalmente dal titolo abilitativo”*.

Tale previsione normativa (priva, come la precedente soprariportata, di connotato di specialità in riferimento alle associazioni religiose), quindi, anche in considerazione della sentenza citata da parte ricorrente, consente una compatibilità della localizzazione della sede associativa e delle relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, con le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica.

Tuttavia, la pronuncia del Consiglio di Stato menzionata da parte ricorrente afferma, unicamente, che le sedi degli enti del Terzo settore sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso e ciò al fine di consentire ai predetti Enti di svolgere la loro attività in tutti i tipi di locali ma, al riguardo, va precisato che

l'attività delle Associazioni di promozione sociale, quale è la ricorrente, non consiste nella pratica del culto religioso, quanto piuttosto nelle (diverse) attività elencate all'art. 5 del D. Lgs. n. 117/2017 (**Codice del Terzo settore**).

In particolare, l'art. 5, "*Attività di interesse generale*", per la parte che interessa, prevede che "*1. Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto: (omissis) k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso*"; inoltre, la finalità religiosa di cui al comma 1, lettera k), contemplata limitatamente alle attività di tipo turistico, va letta coerentemente con quanto previsto dal precedente art. 4, comma 3, nel testo vigente *ratione temporis*.

L'art. 4, comma 3, citato, nel testo vigente al momento dell'emanazione dell'ordinanza presupposta (2018), prevedeva che "*Agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore (omissis)*".

Il comma 3 è stato modificato dall'articolo 66, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, ed in particolare dal comma 01 di tale articolo, inserito dalle modificazioni introdotte dalla Legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, successivamente, quindi, alla data della irrogazione della sanzione (7 luglio 2021), con il seguente testo "*Agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, nonché delle eventuali attività diverse di cui all'articolo 6 a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti,*

recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore. (omissis)”.

L'art. 6, “*Attività diverse*”, del D.Lgs. n. 117/2017, cui rinvia il testo novellato dell'art. 4, dispone che “*Gli enti del Terzo settore possono esercitare attività diverse da quelle di cui all'articolo 5, a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale, secondo criteri e limiti definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Cabina di regia di cui all'articolo 97, tenendo conto dell'insieme delle risorse, anche volontarie e gratuite, impiegate in tali attività in rapporto all'insieme delle risorse, anche volontarie e gratuite, impiegate nelle attività di interesse generale”.*

Nel caso di specie, la questione controversa non attiene all'attività turistica di interesse religioso, bensì, allo svolgimento di attività religiosa di culto che non risulta compresa nel citato art. 5 del D.Lgs. n. 117/2017; inoltre, l'art. 4, comma 3, del D.Lgs. n. 117/2017, vigente al momento dell'emissione dell'ordinanza presupposta (2018), ordinanza la cui inosservanza fonda il provvedimento sanzionatorio odiernamente impugnato, non prevedeva il rinvio all'art. 6 “*Attività diverse*” per gli enti religiosi: tale rinvio è stato introdotto dalla Legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, successivamente all'ordinanza sanzionatoria in questa sede impugnata, risultando inapplicabile al caso di specie. In ogni caso, anche in riferimento al contenuto dell'art. 6 citato, non risulta evidente agli atti la condizione che l'atto costitutivo o lo statuto associativo prevedano, nelle forme e nei limiti prescritti dall'art. 6, attività diverse, secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale.

In conclusione, il provvedimento impugnato è legittimo in quanto atto dovuto a seguito della violazione conclamata della, legittima ed efficace, precedente ordinanza (n. -OMISSIS- del 15 maggio 2018 del Comune di -OMISSIS-), ai sensi dell'art. 16 della L.R. n. 23/2004.

Il ricorso, quindi, è infondato per le motivazioni che precedono e va respinto. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento nei confronti del Comune di - OMISSIS- delle spese di lite che si liquidano in Euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'Associazione ricorrente.

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Caterina Luperto, Referendario

Paola Pozzani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Paola Pozzani

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.