

Publicato il 17/04/2026

N. 01755/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 02589/2024 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2589 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'Associazione “-OMISSIS-”, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e -OMISSIS-, entrambi rappresentati e difesi dagli avvocati Alfredo Passaro e Lorenzo Passaro, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

*contro*

il Comune di -OMISSIS-, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco De Marini e Barbara Savorelli, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

*per l'annullamento*

A) quanto al ricorso introduttivo:

- dell'ordinanza di demolizione, rimozione e rimessa in pristino dei luoghi per opere realizzate in assenza di titolo edilizio e opere difformi, adottata dal Comune di -OMISSIS- in data 7 giugno 2024, notificata rispettivamente al rappresentante legale dell'Associazione “-OMISSIS-” in data 8 agosto 2024 e

al proprietario dell'area in data 22 agosto 2024, con assegnazione del termine di 90 giorni per l'ottemperanza;

- di ogni altro atto, antecedente, concomitante e conseguente, ivi compreso il verbale del sopralluogo redatto dal Corpo di Polizia Locale -OMISSIS- in data 24 aprile 2024 presso l'area sita in -OMISSIS-, Via -OMISSIS-, -OMISSIS- (foglio n.-OMISSIS-, mappale n. -OMISSIS-);

B) quanto al primo ricorso per motivi aggiunti:

- del silenzio-rigetto formatosi sulla domanda di accertamento di conformità *ex art. 36 D.P.R. n. 380 del 2001* presentata dalla ricorrente in data 13 dicembre 2024, prot. n. -OMISSIS-, volta a ottenere il permesso di costruire in sanatoria (accertamento di conformità) per l'esecuzione dei lavori di *"Installazione di due tende prefabbricate e manufatto leggero per servizi igienici"*;

C) quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti:

- del provvedimento di diniego definitivo e archiviazione dell'istanza di permesso di costruire in sanatoria n. -OMISSIS- (accertamento di conformità) per l'esecuzione dei lavori di installazione di due tende prefabbricate e manufatto per servizi igienici, adottato in data 26 maggio 2025 e notificato in data 27 maggio 2025.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 aprile 2026 la dott.ssa Silvia Torraca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato in data 3 ottobre 2024 e depositato il 15 ottobre 2024 l'Associazione "-OMISSIS-" e -OMISSIS- - in qualità, rispettivamente, di utilizzatrice e proprietario dell'area sita in -OMISSIS-, -OMISSIS-, meglio identificata in atti - hanno impugnato l'ordinanza di demolizione delle opere

abusivamente realizzate e ripristino dello stato dei luoghi adottata dal Comune di -OMISSIS- in data 7 giugno 2024, n. 1.

A sostegno del ricorso hanno articolato le seguenti censure: 1) *Violazione degli artt. 3 e 31 DPR 380/2001; Difetto di motivazione/erroneità dei presupposti in ragione della omessa considerazione della natura di associazione di promozione sociale della ricorrente (v. art. 71 D.Lgs. 117/2017), nonché della errata qualificazione delle tende “Yurta” e dei servizi igienici annessi come strutture permanenti assoggettate a permesso di costruire anziché quali opere amovibili a carattere stagionale, rientranti nell’attività edilizia libera;* 2) *Violazione degli artt. 6 D.P.R. 380/2001 e 134, 142 D.lgs. 42/2004;* 3) *Violazione dell’art. 156 del Regolamento Edilizio comunale. Eccesso di potere per illogicità ed errore nei presupposti di fatto e di diritto.*

Si è costituito il Comune di -OMISSIS-, deducendo l’infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Con ordinanza del 24 novembre 2024, il Collegio ha rigettato la domanda cautelare, così motivando: “...ad un primo sommario esame, il ricorso appare privo di *fumus boni iuris* in quanto per giurisprudenza costante, la precarietà di un manufatto - la cui realizzazione non necessita di titolo edilizio, non comportando una trasformazione del territorio – non dipende dalla sua facile rimovibilità ma dalla temporaneità della funzione, in relazione ad esigenze di natura contingente; le opere oggetto del provvedimento demolitorio non appaiono finalizzate a soddisfare esigenze temporanee né, per le loro dimensioni, appaiono qualificabili come opere ludiche ed elementi di arredo; l’art. 71 della l. 117/2017 non appare venire rilievo, non consentendo la realizzazione di opere in assenza di titolo abilitativo; non appare contestato quanto affermato nell’ordinanza circa la non conformità della recinzione, per forma, dimensioni e colore, rispetto al titolo edilizio (doc. 7.1 e 7.2 del Comune)”.

A fronte del *decisum* cautelare, i ricorrenti hanno presentato domanda di accertamento di conformità ai sensi dell’art. 36 D.P.R. 380/2001 in relazione alla installazione di “*due tende prefabbricate e manufatto leggero per servizi igienici*”.

Con nota prot. -OMISSIS- del 27 dicembre 2024 il Comune di -OMISSIS- ha inviato comunicazione di improcedibilità dell’istanza e preavviso di diniego.

Nonostante le controdeduzioni trasmesse dagli odierni ricorrenti, il Comune ha omesso di adottare un provvedimento espresso, con conseguente formazione del silenzio rigetto *ex art. 36, comma 3, D.P.R. 380/2001* sull'istanza di sanatoria.

Il provvedimento tacito da ultimo menzionato è stato, quindi, impugnato con ricorso per motivi aggiunti notificato all'Amministrazione resistente in data 17 aprile 2025 e depositato in data 7 maggio 2025. A sostegno del gravame sono state articolate le seguenti censure: 1) *Violazione di Legge (art. 36 DPR n. 380/2001 e art. 71 della l. 117/2017). Eccesso di potere per illogicità manifesta, contraddittorietà ed errore nei presupposti di fatto e di diritto*; 2) *Violazione di Legge (art. 36 DPR n. 380/2001 e Art. 107 d.lgs 267/2001). Eccesso di potere per incompetenza relativa.*

In data 26 maggio 2025, il Comune ha adottato formale provvedimento di diniego in ordine alla predetta istanza di sanatoria. Con memoria depositata in data 30 maggio 2025 ha chiesto, pertanto, dichiararsi l'improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti proposto avverso il silenzio rigetto precedentemente formatosi ai sensi dell'art. 36, comma 3, D.P.R. 380/2001.

Tale provvedimento espresso è stato, quindi, ulteriormente impugnato dai ricorrenti con secondo atto di motivi aggiunti (notificato in data 23 luglio 2025 e depositato in data 1 agosto 2025), contenente altresì domanda di tutela cautelare. Queste le doglianze articolate dai ricorrenti: 1) *Violazione di Legge (art. 36 DPR n. 380/2001 e L. 241/90). Eccesso di potere per errore dei presupposti di fatto e di diritto in relazione al giusto procedimento amministrativo*; 2) *Violazione di Legge (art. 36 DPR n. 380/2001 e art. 71 della l. 117/2017). Eccesso di potere per illogicità manifesta, contraddittorietà ed errore nei presupposti di fatto e di diritto*; 3) *Violazione di Legge (art. 146 d.lgs. 42/2004 e art. 80 l.r. n. 12/2005). Eccesso di potere per incompetenza relativa*; 4) *Violazione di Legge (art. 36 DPR n. 380/2001 e Art. 107 d.lgs. 267/2001). Eccesso di potere per incompetenza relativa.*

Con memoria depositata in data 1 settembre 2025 il Comune ha controdedotto al secondo ricorso per motivi aggiunti, eccependone

preliminarmente l'inammissibilità per difetto di interesse, avendo parte ricorrente riprodotto pedissequamente il contenuto delle osservazioni trasmesse in sede procedimentale ai sensi dell'art. 10-bis l. 241/1990, senza articolare specifiche censure avverso le motivazioni addotte dall'Amministrazione nel provvedimento di diniego espresso.

All'esito dell'udienza camerale all'uopo fissata in data 10 settembre 2025, il Collegio, con ordinanza n. -OMISSIS-, ha accolto l'istanza cautelare limitatamente alla parte in cui il provvedimento gravato prevedeva l'acquisizione dell'area di sedime al patrimonio comunale in caso di inottemperanza all'ordine di rimessione in pristino, mantenendo invece fermo l'ordine di demolizione.

L'anzidetta ordinanza è stata impugnata innanzi al Consiglio di Stato, il quale, con ordinanza n. -OMISSIS-, ha respinto l'appello cautelare ritenendo non sussistente il presupposto accertamento di sicurezza per i minori ospitati all'interno delle tende Yurta costruite abusivamente e oggetto del diniego di permesso di costruire in sanatoria.

In vista dell'udienza di trattazione del merito le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a. a sostegno delle rispettive posizioni.

All'udienza pubblica del 10 aprile 2026 la causa, sentiti i difensori delle parti, è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Va preliminarmente chiarito che, secondo la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, la presentazione di un'istanza di accertamento di conformità *ex art. 36 D.P.R. 380/2001* non incide sulla legittimità dell'ordinanza di demolizione, né la rende inefficace in via definitiva, ma ne determina soltanto la temporanea (ossia fino alla definizione del relativo procedimento) ineseguibilità: l'interesse all'impugnazione dell'ingiunzione di ripristino viene meno, pertanto, solo in caso di rilascio del titolo in sanatoria, non già per il solo fatto della presentazione dell'istanza (v. *ex multis* Cons. Stato, sez. VII, n. 7680 del 2023; Cons. Stato, sez. II, nn. 714 e 1708 del 2023).

Alla luce di tali premesse, deve ritenersi permanga l'interesse di parte ricorrente alla decisione del ricorso introduttivo, proposto avverso l'ordinanza di demolizione delle opere asseritamente abusive.

2. Va, per converso, dichiarata l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del primo ricorso per motivi aggiunti, presentato avverso il provvedimento con cui il Comune resistente ha tacitamente rigettato l'istanza di sanatoria delle restanti opere. Invero, a fronte della successiva adozione (in data 26 maggio 2025) del provvedimento espresso di diniego della medesima istanza, deve ritenersi che l'interesse di parte ricorrente si sia definitivamente spostato sulla caducazione di quest'ultimo atto.

3. Ciò posto, occorre anzitutto rilevare come la domanda di accertamento di conformità presentata dai ricorrenti riguardi non la totalità delle opere oggetto dell'ordinanza di demolizione, bensì soltanto le tende prefabbricate e il manufatto ad uso servizi igienici (asseritamente realizzati in assenza di titolo abilitativo), con esclusione, pertanto, della recinzione (contestata, invece, in ragione della ritenuta difformità dalla SCIA prot. 5872 del 10 luglio 2023).

Avuto riguardo all'opera in esame, nel provvedimento impugnato si legge: *“Con riferimento alla recinzione realizzata con muretto in cls e rete plastificata con formazione di cancelli pedonali e cancello carraio di accesso all'area: la recinzione è risultata difforme dal titolo edilizio e dalla Convenzione Urbanistica, e più precisamente: - dal progetto SCIA prot. 5872 Num 37/2023 del 10/07/2023 per forma, dimensioni e colore; - dall'art. 156 comma 4 del Regolamento Edilizio...; - dall'art. 156 comma 5 e comma 6 del Regolamento Edilizio...; - dall'art. 156 comma 10 del Regolamento Edilizio...”*.

Ebbene, è doveroso osservare come parte ricorrente si sia limitata a negare (terzo motivo del ricorso introduttivo) il preteso contrasto dell'opera con le anzidette disposizioni del Regolamento Edilizio comunale, senza tuttavia nulla contestare in ordine a quanto affermato nell'ordinanza circa la non conformità della recinzione, per forma, dimensioni e colore, rispetto al titolo edilizio (doc. 7.1 e 7.2 del Comune): tale fatto deve, pertanto, ritenersi provato

ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 64, comma 2, c.p.a. e, come tale, va posto a fondamento della decisione.

Dall'omessa contestazione circa la difformità della recinzione dalla SCIA prot. -OMISSIS- del 10/07/2023 discende l'assorbimento delle ulteriori censure articolate relativamente alla parte dell'ordinanza concernente tale opera.

Invero, quando un provvedimento amministrativo sia fondato su una pluralità di autonomi motivi, è sufficiente che resti dimostrata, all'esito del giudizio, la fondatezza di uno solo di questi perché ne derivi la consolidazione dell'atto, stante l'impossibilità di disporre l'annullamento giurisdizionale (v., *ex multis*, Cons. Stato, VI, 17 luglio 2008, n. 3609; V, 6 giugno 2011, n. 3382; V, 21 ottobre 2011, n. 5683; IV, 6 luglio 2012, n. 3970).

4. Ferma, dunque, l'infondatezza *in parte qua* del ricorso introduttivo, deve procedersi alla disamina delle ulteriori doglianze – reiterate e precisate nel secondo ricorso per motivi aggiunti - con cui parte ricorrente ha contestato la pretesa abusività delle opere oggetto della successiva domanda di sanatoria.

5. Premette il Collegio che, rispetto alle deduzioni preliminari di parte resistente circa la presunta inammissibilità del secondo ricorso per motivi aggiunti, è possibile fare applicazione del principio secondo cui, nel processo amministrativo il giudice, per ragioni di economia processuale, può legittimamente rinunciare a definire le eccezioni d'inammissibilità e/o irricevibilità del ricorso, se lo stesso è nel merito palesemente infondato (cfr. ad es. Cons. Stato, sez. V, 9 luglio 2015, n. 3443).

6. Con una prima censura (primo motivo del ricorso introduttivo - secondo motivo del secondo atto di motivi aggiunti) si deduce l'illegittimità sia dell'ordinanza di demolizione sia del diniego di PDC in sanatoria per avere il Comune erroneamente denegato l'applicazione nei confronti dell'associazione “-OMISSIS-” della disciplina di favore prevista per gli enti del c.d. **terzo settore** dall'art. 71 l. 117/2017, in ragione dell'assenza di iscrizione di quest'ultima nel Registro unico nazionale del **terzo settore** tanto all'epoca di realizzazione delle opere abusive quanto al momento della presentazione

dell'istanza di accertamento di conformità. Sotto altro profilo, i ricorrenti hanno inoltre contestato la asserita diversità della destinazione d'uso dell'area rispetto a quella prevista nel Piano di Recupero “-OMISSIS-”, attesa la riconducibilità dell'attività ludico-ricreativa ivi svolta alla destinazione residenziale o, quantomeno, la compatibilità con quest'ultima, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione *inter partes*.

Infine, i ricorrenti hanno censurato la motivazione dei provvedimenti impugnati nella parte relativa alla asserita violazione di vincoli di natura paesaggistica (censura autonomamente assurta a secondo motivo del ricorso introduttivo), nonché di vari aspetti tecnici, quali requisiti igienico-sanitari, barriere architettoniche, prevenzione anti-incendi e invarianza idraulica.

7. La doglianza è, nel suo complesso, infondata.

8. Quanto al primo profilo, parte ricorrente deduce l'applicabilità nei propri confronti dell'art. 71 D.Lgs. 117/2017 sul presupposto che l'associazione “-OMISSIS-” fosse da considerare già quale ente del **terzo** settore, avendo mere funzioni ricognitive l'iscrizione nel relativo Registro unico.

9. La tesi non merita condivisione.

9.1. L'art. 71, comma 1, D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (rubricato “*Locali utilizzati*”) stabilisce 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».

L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina *de qua* è tratteggiato dall'art. 4 del medesimo decreto legislativo, il quale definisce come enti del **Terzo** settore «le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche,

solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del **Terzo settore**». Inoltre, il successivo art. 11 (rubricato “*Iscrizione*”) prevede che «Gli enti del **Terzo settore** si iscrivono nel registro unico nazionale del **Terzo settore**».

Dalla lettura delle norme richiamate emerge chiaramente come l’iscrizione nel registro unico costituisca *condicio sine qua non* per il conseguimento della qualifica di ente del **terzo settore** e il conseguente ingresso nel regime speciale di favore previsto per tali soggetti: essa non può che avere, pertanto, valore costitutivo.

Vale, peraltro, la pena osservare che l’iscrizione nel registro unico, oltre ad essere l’unico modo di acquisto della qualifica di ente del **terzo settore**, è anche un possibile modo di acquisto della personalità giuridica, ai sensi dell’art. 22 D.Lgs. 117/2017 (il quale mantiene ferma la possibilità, per associazioni e fondazioni del **terzo settore**, di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica in base al D.P.R. n. 361/2000, con iscrizione nel registro delle persone giuridiche presso la Prefettura o la Regione o Provincia autonoma). Essa svolge, dunque, due funzioni distinte ed è costitutiva sotto un duplice profilo: lo è, per tutti gli enti, ai fini del conseguimento della qualifica di ente del **terzo settore**, con conseguente ingresso nel regime speciale di favore; può esserlo, per gli enti che decidano di non passare attraverso il procedimento previsto dal D.P.R. n. 361/2000, ai fini del conseguimento della personalità giuridica.

Ulteriore conferma dell’efficacia costitutiva di tale iscrizione si rinviene, poi, nell’art. 47 D.Lgs. 117/2017, il quale dispone che l’ufficio competente all’iscrizione verifica la sussistenza delle condizioni previste dal **Codice del terzo settore** per la costituzione dell’ente quale ente del **Terzo settore**, nonché per la sua iscrizione nella sezione richiesta, lasciando in tal modo presupporre

una verifica con finalità costitutive e non meramente dichiarative (v. Cons. Stato, sez. IV, 27.12.2023, n. 11198).

Ferme le suddette premesse, ritiene il Collegio che, onde beneficiare della disciplina di favore prevista dall'art. 71 D.Lgs. 117/2017, l'associazione ricorrente avrebbe dovuto rivestire la qualifica di ente del **terzo settore** sia all'epoca di realizzazione delle opere abusive sia al momento della presentazione dell'istanza *ex art.* 36 D.P.R. 380/2001, ciò che, tuttavia, non è nella specie avvenuto, essendo tale iscrizione avvenuta soltanto in data 10 aprile 2025, ossia in data successiva non solo alla realizzazione dell'abuso, ma neanche alla presentazione dell'istanza di sanatoria.

9.2. A ciò si aggiunga, in ogni caso, quanto alla portata applicativa dell'art. 71 D.Lgs. 117/2017, che tale disposizione si limita a porre una compatibilità *ex lege* con qualsiasi zona omogena di PRG della “*sedè*” e dei “*locali*” in cui si svolgono le attività istituzionali dell'associazione di promozione sociale “*purché non di tipo produttivo*”: tale ultima precisazione, che costituisce una novità rispetto alla formulazione del previgente art. 32, comma 4, l. 7 dicembre 2000, n. 383, va interpretata nel senso che il legislatore ha inteso circoscrivere la portata derogatoria della norma in esame, conformemente all'indirizzo giurisprudenziale già formatosi con riguardo al citato art. 32, comma 4, l. 383/2000, secondo cui l'iscrizione dell'ente nell'apposito Registro potrebbe non essere sufficiente a legittimare un utilizzo “improprio” dei locali in quei casi in cui l'attività di promozione sociale si accompagni ad altri tipi di attività che comportino un contatto diretto non solo con i soci ma con una vera e propria “clientela”, con eventuale mutamento dell'incidenza dal punto di vista urbanistico-edilizio e conseguente ricalcolo degli oneri, oltre che rilascio di rinnovate certificazioni di agibilità/abitabilità, nonché, in ipotesi, di autorizzazioni igienico-sanitarie (cfr., ad esempio, T.A.R. Toscana, Sez. III, 20 dicembre 2012, n. 2105; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 3 aprile 2017, n. 772).

Nel caso di specie, non può non osservarsi come l'area di cui è controversia non si limiti ad ospitare la sede dell'associazione o lo svolgimento dell'attività istituzionale della stessa, essendo, per converso, utilizzata per lo svolgimento di un'attività di natura *lato sensu* economica, consistente nella prestazione di servizi in favore della collettività (cfr. *“gestione di attività educative, formative, ricreative e di sostegno all'apprendimento olistico”*, organizzazione di *“laboratori per bambini e genitori”*, organizzazione di *“gite o viaggi educativi”* etc. ), dietro apposita remunerazione (si veda in tal senso l'atto costitutivo dell'associazione *sub doc. 4* ricorr., che, ancorché solo parzialmente prodotto, consente di evincere che il patrimonio dell'ente è costituito, *inter alia*, dagli *“introiti realizzati nello svolgimento della sua attività”*).

Dunque, in presenza di una siffatta attività, non potrebbe in ogni caso ritenersi operante il principio di c.d. indifferenza urbanistica di cui all'art. 71 D.Lgs. 117/2017, pena la configurazione di un inammissibile regime di privilegio in favore degli enti del **terzo** settore (in tal senso, seppur in ambito differente, si veda T.A.R. Lazio, Roma, sez. IIbis, 9 gennaio 2026, n. 346, secondo cui *“ove gli Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti...esercitino anche attività diverse da quelle di religione o di culto, come nella specie quella ricettiva (ex art. 6, commi 1 e 11, Legge n. 217/1983), tale attività – che è sicuramente attività d'impresa, consistendo nell'offerta professionale di un servizio a fronte del pagamento di un corrispettivo -, lungi dall'essere equiparata a quella (che dovrebbe essere principale) di religione o di culto, è, al contrario, integralmente assoggettata al regime tributario proprio della medesima attività, e quindi anche all'imposta di soggiorno ex art. 4 del D. Lgs. n. 23/2011”*).

10. I rilievi appena svolti consentono di disattendere agevolmente l'ulteriore censura secondo cui il Comune avrebbe errato nel ritenere l'attività svolta dall'associazione “Spazio ai Bimbi” non compatibile con la destinazione d'uso prevista per l'area *de qua* dal Piano di Recupero “-OMISSIS-”.

La Convenzione per l'attuazione del suddetto piano, all'art. 3, stabilisce che *“Il piano di recupero “-OMISSIS-” ha ad oggetto la realizzazione di edilizia residenziale e destinazioni compatibili”*.

Ciò posto, non può condividersi l'assunto di parte ricorrente secondo cui l'attività ludico-ricreativa svolta nell'area di cui è causa sarebbe *“perfettamente in linea con la destinazione d'uso residenziale”* o, quantomeno, con essa compatibile. La destinazione d'uso residenziale si riferisce, infatti, agli immobili destinati ad abitazione privata, laddove, l'utilizzo di un immobile per lo svolgimento di attività rivolta al pubblico – quale quella posta in essere dall'associazione ricorrente –, implicante la presenza diuturna costante delle persone coinvolte nella ridetta attività ludico-ricreativa e di organizzazione di laboratori per bambini e genitori, determina una modifica dell'assetto dei luoghi potenzialmente idonea ad incidere in senso peggiorativo non solo sulle condizioni di viabilità, ma, più in generale, sul carico delle dotazioni infrastrutturali minime della zona.

A ciò si aggiunga che il Piano di Recupero in esame costituisce attuazione della disciplina di cui al Piano Regolatore Generale del 30 dicembre 2002 e successiva variante “3 bis”, approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 14 marzo 2017 (v. doc. 20 ricorr. - punto B) delle premesse): ebbene, in base alle Norme Tecniche di Attuazione del predetto Piano, le attività del tipo di quella esercitata dall'associazione ricorrente appaiono riconducibili alla zona “F5”, in cui *“si prevedono attrezzature collettive private di interesse urbano e sovracomunale da convenzionare con l'Amministrazione Comunale”*, da realizzarsi da parte di *“soggetti privati, purché siano aperte all'uso pubblico o gestite dietro apposita convenzione con il Comune”* e in cui *“sono ammesse le attrezzature relative al gioco ed al tempo libero, gli impianti ricreativi”* (art. 27-bis), e, pertanto, ad una zona diversa da quella residenziale.

Né, infine, la pretesa compatibilità con la destinazione d'uso residenziale può essere affermata sulla scorta delle previsioni del PGT attualmente vigente (in particolare, artt. 60, 61, 62, 63 delle NTA del relativo PdR). Invero, l'art. 58 delle medesime NTA, al comma 1, stabilisce che la destinazione d'uso delle aree e dei fabbricati deve risultare dagli elaborati di progetto inerenti i Piani Attuativi e, come indicato nel Certificato di Destinazione Urbanistica allegato

all'atto di acquisto del terreno (doc. 7 ricorr. allegato A, pag. 2), solo “*a seguito della scadenza del piano attuativo, si applicheranno le previsioni del PGT*” indicate nel medesimo CDU.

11. Fermo il carattere assorbente dei superiori rilievi, giova nondimeno evidenziare come anche la doglianza volta a contestare la riscontrata violazione paesaggistica sia destituita di fondamento.

11.1. Parte ricorrente ha contestato, in primo luogo, la necessità del previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, negando la sussistenza sull'area *de qua* del vincolo derivante dalla fascia di rispetto di 150 metri dalle sponde dei corsi d'acqua in quanto, da un lato, nella Convenzione di attuazione del Piano di Recupero “-OMISSIS-” è indicato che “*sul comparto non gravano vincoli di natura ambientale, paesaggistica, storico architettonica...o altri vincoli previsti da leggi speciali che ostano alla realizzazione del piano di recupero*” e, dall'altro, il corso d'acqua in questione (Rio Vallone) sarebbe un mero rigagnolo privo delle caratteristiche richieste dall'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004).

11.2. Ebbene, basti in senso contrario rilevare come il fatto che l'area *de qua* ricada nella fascia di rispetto del corso d'acqua Rio Vallone, incluso nel reticolo idrico principale di competenza regionale, risulti dal PGT e dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, strumenti di pianificazione urbanistica aventi efficacia *erga omnes* e inderogabili ad opera dei piani attuativi, le cui disposizioni non sono state – per quanto qui rileva (*i.e.* imposizione del vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lett. c), D.Lgs. 42/2004) - oggetto di impugnazione da parte degli odierni ricorrenti.

Come è noto, il procedimento per la verifica di conformità *ex art.* 36 D.P.R. n. 380 del 2001 sfocia in un provvedimento di carattere assolutamente vincolato, il quale non necessita di altra motivazione oltre a quella relativa alla corrispondenza (o meno) dell'opera abusiva alle prescrizioni urbanistico-edilizie (e a quelle recate da normative speciali in ambito sanitario e/o paesaggistico) sia all'epoca di realizzazione dell'abuso sia a quella di

presentazione dell'istanza *ex art. 36 D.P.R. n. 380 del 2001*. *“Ciò determina che in sede di accertamento di conformità è interamente a carico della parte l'onere di dimostrare la c.d. doppia conformità necessaria per l'ottenimento della sanatoria edilizia ordinaria ai sensi dell'articolo 36 D.P.R. n. 380 del 2001 (già, articolo 13 L. n. 47 del 1985), attesa la finalità dell'istituto, secondo il quale il rilascio del permesso in sanatoria presuppone indefettibilmente la c.d. doppia conformità, vale a dire la non contrarietà del manufatto abusivo alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione dell'istanza di sanatoria”* (Cons. Stato, sez. VI, 14.03.2023, n. 2660, richiamata di recente da Cons. Stato, sez. II, 02.02.2026, n. 840).

Nel caso di specie, a fronte della contrarietà delle opere realizzate alla disciplina urbanistica e paesaggistica vigente sia all'epoca di realizzazione dell'abuso sia della presentazione dell'istanza, risulta pienamente legittimo il diniego di sanatoria adottato dall'amministrazione resistente, così come la precedente ordinanza di demolizione e rimessione in pristino dei luoghi.

11.3. Anche avuto riguardo alle ulteriori violazioni contestate dall'Amministrazione in tema di requisiti igienico-sanitari, prevenzione degli incendi, invarianza idraulica, merita osservare come, finanche nell'ipotesi di operatività della c.d. indifferenza funzionale della destinazione d'uso di cui all'art. 71 del D.Lgs. 117/2017 (e al previgente art. 32 l. 382/2000), la giurisprudenza ha precisato che la possibilità riconosciuta alle associazioni *de quibus* di derogare alle disposizioni urbanistiche comunali afferenti alle destinazioni d'uso dei beni immobili non implica la totale liberalizzazione dell'insediamento di tali soggetti.

Invero, *“il principio dell'indifferenza delle previsioni di piano rispetto alla destinazione d'uso di sedi e locali ove organismi di utilità sociale abbiano la loro sede, non esclude che questi ultimi debbano possedere la piena conformità alle norme e prescrizioni in materia edilizia, igienico sanitaria e ai criteri di sicurezza, che, dunque, non può essere apprezzata dall'Amministrazione se non attraverso la presentazione di un titolo edilizio idoneo (...cfr. T.A.R. Puglia, III, 20.05.2016, n. 691; T.A.R. Lazio, II, 10.09.2018, n. 9209;*

T.A.R. Lombardia, 30.09.2019, n. 2053; T.A.R. Toscana, II, 20.01.2017 n. 72)” (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 20 agosto 2025, n. 15623).

Si è infatti stabilito, in termini che il Collegio pienamente condivide, che la conversione della destinazione di locali in sede di associazione di promozione sociale necessita comunque di un preventivo controllo da parte dell'Amministrazione comunale.

Quest'ultima, invero, pur non potendo negare il mutamento di destinazione per ragioni urbanistiche, conserva intatto il proprio potere/dovere di valutare la compatibilità tra il mutamento di destinazione e le condizioni di sicurezza, igiene e salubrità, oltre che l'eventuale aggravio che possa discendere dal mutamento sotto il profilo urbanistico.

Né il carattere soggettivo di tali associazioni è in grado di rendere inapplicabili le norme primarie, poste a presidio di superiori interessi pubblici, in tema di conformità urbanistico edilizia nonché, in particolare, di sussistenza dei requisiti igienico sanitari: *“piuttosto, proprio l'importanza dell'attività ricreativa nonché il conseguente ruolo delle associazioni a ciò dedicate impongono che le attività sportive si svolgano in locali adeguati sotto tutti i profili, a partire da quelli urbanistico edilizi sino a quelli di carattere igienico, sanitario ed ambientale. 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...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”* (Cons. Stato, Sez. VI, 28 ottobre 2019, n. 7350).

Le anzidette conclusioni non possono che valere, *a fortiori*, nella fattispecie che ci occupa, attesa la particolare platea degli utenti dell'attività svolta dall'associazione ricorrente nell'area *de qua* (soggetti minori d'età), la quale rende ancor più stringente il rigoroso rispetto delle condizioni di sicurezza, igiene e salubrità.

12. Le considerazioni sinora svolte consentono altresì di disattendere il terzo motivo del ricorso proposto avverso il diniego di sanatoria, con cui si assume il vizio di incompetenza relativa in ragione di *“un'evidente commistione di funzioni in capo alla medesima figura, ossia l'arch. -OMISSIS-”*, Responsabile del settore Tecnico del Comune e autore del provvedimento impugnato, *“in violazione del principio di separazione sancito dall'art. 146, co. 6 d.lgs. 42/2004”*.

L'art. 146, comma 6, D.Lgs. 42/2004 stabilisce che «La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio... purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia».

*Ratio* del principio di differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia è quella di ovviare a che il medesimo organo si trovi a istruire entrambi i procedimenti amministrativi: più specificamente, la separazione organizzativa a livello comunale è voluta dal legislatore ad adeguata prevenzione della possibile commistione in capo al Comune delle due competenze e al fine di evitare che la valutazione urbanistica possa incidere sull'autonomia di quella, superiore e delegata, paesaggistica (non a caso l'art. 146, comma 4, prevede che «l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio»), la quale ultima deve essere organizzativamente posta,

nel Comune, in condizione di non subire incidenze gerarchiche o condizionamenti di sorta (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 05.06.2015, n. 2784).

Ebbene, la circostanza che, nel caso di specie, il provvedimento di diniego dell'istanza di accertamento di conformità sia stato motivato anche sulla scorta di ragioni di ordine paesaggistico (in particolare, sussistenza di un vincolo derivante dalla fascia di rispetto del corso d'acqua Rio Vallone) non è in alcun modo idonea a dar luogo a un'indebita sovrapposizione delle anzidette competenze: difatti, l'autore del provvedimento, nel richiamare, tra i motivi ostativi al rilascio del titolo richiesto, la sussistenza di un vincolo paesaggistico, si è limitato alla mera verifica dei presupposti necessari per la sanatoria edilizia, atteso che *“Il procedimento per la verifica di conformità ex articolo 36 D.P.R. n. 380 del 2001 sfocia in un provvedimento di carattere assolutamente vincolato, il quale non necessita di altra motivazione oltre a quella relativa alla corrispondenza (o meno) dell'opera abusiva alle prescrizioni urbanistico-edilizie e a quelle recate da normative speciali in ambito sanitario e/o paesaggistico”* (v. Cons. Stato, sez. VI, 14.03.2023, n. 2660, richiamata di recente da Cons. Stato, sez. II, 02.02.2026, n. 840).

13. Parimenti infondato è il quarto motivo del secondo atto di motivi aggiunti, con cui si deduce il vizio di eccesso di potere per incompetenza relativa o sviamento di potere per violazione del principio di separazione tra funzioni politiche e gestionali, sul presupposto che *“le contestazioni riguardanti una presunta violazione delle barriere architettoniche, la mancata valutazione delle norme sulla prevenzione incendi (eventuale certificazione ai sensi della normativa di settore) sono del tutto avulse dalla domanda avanzata e non attengono alla specifica competenza del dirigente in parola”*.

Come visto, infatti, la verifica di conformità edilizia e urbanistica richiesta dall'art. 36 D.P.R. 380/2001 postula la necessaria osservanza di tutte le discipline normative settoriali, comprese le disposizioni in materia di prevenzione incendi, sicurezza strutturale, requisiti igienico-sanitari e accessibilità per persone con disabilità.

14. In definitiva, alla luce di quanto sinora chiarito e assorbite le ulteriori censure, i provvedimenti impugnati (ordinanza di demolizione e diniego espresso di istanza di accertamento di conformità) risultano esenti dalle doglianze articolate e i ricorsi avverso di essi proposti vanno, conseguentemente, respinti.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, così statuisce:

- respinge il ricorso introduttivo e il secondo ricorso per motivi aggiunti;
- dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il primo ricorso per motivi aggiunti.

Condanna i ricorrenti alla rifusione in favore del Comune di -OMISSIS- delle spese di lite, liquidate in complessivi Euro 3.000,00, oltre oneri e accessori di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere

Silvia Torraca, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Silvia Torraca**

**IL PRESIDENTE**  
**Maria Ada Russo**

## IL SEGRETARIO

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