

ASSOCIAZIONI CULTURALI ISLAMICHE E EDIFICI DI CULTO: IL TAR LOMBARDIA TORNA SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE SULLE ATTREZZATURE RELIGIOSE.

Con la sentenza n. 483 del 2024, il TAR Lombardia (Sezione Quarta) ha annullato il provvedimento di rigetto relativo alla richiesta di un permesso di costruire di un immobile da destinare a luogo di culto di un'associazione islamica. Le motivazioni che hanno indotto i giudici amministrativi a propendere per l'annullamento riguardano sia la disciplina urbanistica in materia di edilizia di culto sia la sempre più complessa questione relativa alla qualificazione degli enti religiosi.

IL CASO

Il Comune di Cantù, con il provvedimento prot.n. 16165 del 1 aprile 2021, ha rigettato la richiesta di permesso di costruire per “completamento capannone industriale con cambio di destinazione d’uso” finalizzato all’impiego dell’immobile come luogo di culto, presentata nel 2014 dall’Associazione Culturale islamica “Assalam”. Tra le motivazioni addotte dall’amministrazione comunale alla decisione di rigetto emerge l’assenza di uno dei requisiti soggettivi, richiesti dalla Legge regionale Lombardia n. 12 del 2005, per l’apertura o la costruzione di edifici da destinare al culto. L’Associazione Culturale islamica “Assalam”, infatti, non rientrerebbe nell’ambito di applicazione dell’art. 70, commi 1, 2, 2-bis, nella parte in cui prevede che “la realizzazione di attrezzi di interesse comune destinate a servizi religiosi” deve essere effettuata “da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica” (comma 1), da “enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa ai sensi dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione” (comma 2) o comunque da “enti delle altre confessioni religiose” (comma 2-bis).

In altre parole, nel provvedimento amministrativo viene negata la natura di “ente religioso” o comunque di “ente di una confessione religiosa” all’Associazione islamica, derivandone così l’impossibilità di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il Comune interessato (comma 2-ter) e dunque di procedere alla costruzione di un edificio di culto.

L’INTERVENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULL’ART. 70 DELLA LEGGE LOMBARDA

La disciplina delle attrezzi religiosi della Regione Lombardia è stata oggetto nel corso degli anni di numerose modifiche. La legge lombarda del 3 febbraio 2015, n. 2 ha modificato la legge n. 12 del 2005 (Legge per il governo del territorio) innovando i principi in materia di edilizia di culto. Tale normativa, a differenza della precedente, è stata oggetto di complessi giudizi di compatibilità costituzionale, i quali ne ha in più punti dichiarato l’illegittimità.

L’art. 70, nella sua versione originale, prevedeva che la realizzazione di attrezzi di interesse comune destinate a servizi religiosi potesse essere fatta anche da enti di altre confessioni religiose (diverse dalla cattolica e da quelle acattoliche con intesa), a condizione che [la confessione religiosa] avesse i seguenti requisiti (art. 70, comma 2-bis): la presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell’ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi (a) e che i relativi statuti esprimessero il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione (b). La valutazione della sussistenza di tali requisiti era rimessa al parere obbligatorio e preventivo, seppur non vincolante, di una consultazione regionale (art. 70, comma 2-quater).

La sentenza n. 63 del 24 marzo 2016 della Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di tale parte della disposizione in quanto «la legislazione regionale in materia di edilizia del culto ‘trova la sua ragione e giustificazione - propria della materia urbanistica – nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi’ (sentenza n.

195 del 1993). In questi limiti soltanto la regolazione dell’edilizia di culto resta nell’ambito delle competenze regionali.

Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all’interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l’accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l’effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l’attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l’effettivo esercizio».

La legislazione regionale non può dunque ostacolare o limitare, attraverso speciali gravami, l’esercizio dei diritti connessi alla libertà religiosa. Alla luce della pronuncia della Corte costituzionale, ne deriva che l’unico requisito soggettivo necessario per la realizzazione di un edificio di culto, previa stipula di una convenzione urbanistica con il Comune interessato, è quello di essere “un ente di una confessione religiosa”.

LA SENTENZA N. 483 DEL 2024 DEL TAR LOMBARDIA

Secondo il TAR Lombardia, il Comune di Cantù avrebbe negato, senza addurre alcuna motivazione, la natura di “ente di una confessione religiosa” all’Associazione islamica, impendendole di fatto l’accesso agli strumenti previsti dalla legislazione urbanistica per l’apertura e la costruzione di un proprio edificio di culto. L’amministrazione locale avrebbe dunque violato il diritto di associarsi (art. 18 Cost.) e la libertà di culto (art. 19 Cost.), il cui esercizio trova nella disponibilità di luoghi dedicati una condizione essenziale. È possibile ravvisare, nel caso *de quo*, anche una violazione del divieto di discriminazione degli enti religiosi previsto dall’art. 20 della Carta costituzionale. Le più recenti letture della norma costituzionale suggeriscono che tali garanzie debbano essere estese a tutti gli enti (espressione onnicomprensiva) cui possono dar vita le confessioni religiose e a quelle formazioni sociali, anche se da queste indipendenti, ma aventi finalità di religione o di culto. La tutela costituzionale deve applicarsi anche alle formazioni sociali d’ispirazione religiosa che non hanno ancora o che, probabilmente, per l’assenza dei requisiti richiesti, non otterranno il riconoscimento statale.

La legge regionale, a seguito della pronuncia di incostituzionalità, non prevede alcun criterio oggettivo per poter qualificare gli enti delle confessioni religiose acattoliche prive d’intesa, né può ritenersi ammissibile da parte dell’amministrazione alcuna valutazione discrezionale in merito. Ad aiutare l’interprete nell’individuazione dell’ambito di applicazione della disposizione deve essere proprio la norma costituzionale e, in particolare, il concetto di “ecclesiasticità funzionale”, finalizzato a una generale tutela delle forme organizzative influenzate dal fattore religioso, indipendentemente dalla struttura assunta.

Alla luce di quanto esposto e dalla lettura combinata degli artt. 18, 19 e 20 della Costituzione, è possibile ritenere che nell’ambito di applicazione dell’art. 70, comma 2-bis della legge regionale lombarda debbano rientrare tutte quelle formazioni sociali che, indipendentemente dalla struttura assunta, perseguano in concreto finalità di religione e di culto, e dunque anche le associazioni culturali islamiche.

Ludovica Decimo

Pubblicato il 21/02/2024

N. 00483/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00947/2021 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 Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 947 del 2021, proposto da Associazione Culturale **Assalam** di Cantù, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Latorraca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Cantù, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maurizio Zoppolato e Federico Vaccarino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo, in Milano, via Dante, 16;

nei confronti

Aedes Costruzioni S.r.l. in liquidazione, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento prot. 16165 notificato in data 01.4.2021, a firma del dirigente area servizi territorio del Comune di Cantù e del funzionario, recante “p.e. n. 534/2014 – richiesta di permesso di costruire p.e. n.

593/2014 n. p.g. 44759 del 09.12.2014 – diniego definitivo”, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cantù;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 gennaio 2024 la dott.ssa Silvia Cattaneo 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 Culturale **Assalam** di Cantù è proprietaria di un immobile situato nel Comune di Cantù, in via Milano, 127/d, inserito dallo strumento urbanistico negli ambiti industriali, artigianali, commerciali e direzionali, nei quali è stata prevista – a seguito dell'accoglimento di un'osservazione presentata nel corso del procedimento di formazione del Piano di Governo del Territorio – la possibilità di insediare, tra le destinazioni ammesse, attività culturali e luoghi di culto.

2. L'immobile è stato al centro di una complessa vicenda giudiziaria.

2.1 In data 9.12.2014, la Aedes Costruzioni s.r.l., dante causa dell'Associazione **Assalam**, ha presentato al Comune di Cantù una richiesta di permesso di costruire per “completamento capannone industriale con cambio di destinazione d'uso”, finalizzato all'impiego dell'immobile come “luogo di culto”. La domanda è stata rigettata con provvedimento del 7.05.2015, in applicazione dell'art. 72, comma 2 della L.R. Lombardia n. 12/2005 vigente ratione temporis, che subordinava l'insediamento di una nuova struttura religiosa all'approvazione del Piano delle attrezzature religiose.

2.2 Il rigetto è stato impugnato dinanzi a questo Tribunale che, con sentenza n. 166/2021, ha accolto il ricorso in considerazione della intervenuta declaratoria dell'illegittimità costituzionale, con sentenza n.

254 del 5.12.2019, della citata disposizione della L.R. Lombardia n. 12/2005.

2.3 Dopo la proposizione del ricorso, l'amministrazione, avendo accertato che l'immobile veniva comunque utilizzato per il raduno di un numero rilevante di persone, ha emesso l'ordinanza n. 2/2017 ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001, con cui è stata disposta la “cessazione della destinazione d'uso di luogo di culto, mutata in assenza di permesso di costruire previsto dall'art. 52 comma 3 bis della LR 12/2005”, preannunciando l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale e l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

Il provvedimento è stato impugnato con ricorso n. 1854/2017, successivamente integrato da due ricorsi per motivi aggiunti. Il primo di essi, in particolare, è stato proposto avverso l'atto del 30.8.2017 con cui il Comune ha diffidato l'Associazione **Assalam** dal destinare e utilizzare il fabbricato e le relative pertinenze quale luogo di celebrazione di qualsivoglia culto o professione religiosa; il secondo, invece, è stato promosso per l'annullamento del provvedimento del 10.10.2017 di accertamento dell'inottemperanza all'ordinanza n. 2/2017 e della nota del 17.10.2017 avente il seguente oggetto: “trascrizione beni immobili per accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione registro n. 2 (...). Richiesta consegna chiavi finalizzata all'immissione in possesso dell'Immobile”.

2.4 Con sentenza n. 2018/2018, questo Tribunale ha respinto il ricorso introduttivo, dichiarato inammissibile il primo ricorso per motivi aggiunti e parzialmente accolto il secondo, così annullando il provvedimento del 17.10.2017 relativo alla trascrizione dell'immobile e alla richiesta di consegna delle chiavi, stante la fondatezza della censura con cui è stata contestata la contraddittorietà del comportamento del Comune di Cantù il quale, pur sanzionando il cambio di destinazione d'uso, aveva contestualmente avviato il procedimento per la valutazione di una nuova

richiesta di titolo abilitativo, sempre presentata dall'Associazione **Assalam**, volta a consentire l'utilizzazione dell'immobile quale “centro culturale-sociale” (in data 10.10.2017 l'Associazione **Assalam** aveva avviato un diverso procedimento ai sensi dell'art. 52, comma 3 bis della L.R. Lombardia n.12/2005 finalizzato ad ottenere il rilascio di un permesso di costruire per il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile, da adibire non più a luogo di culto, ma a “centro culturale-sociale”. L'amministrazione ha rigettato la domanda con provvedimento impugnato dinanzi a questo Tribunale; il ricorso è stato respinto con sentenza n. 165/2021, passata in giudicato). La pronuncia è stata confermata in appello con la sentenza n. 5437/2021.

2.5 Con determinazione n. 5, reg. gen. 1332 dell'11.10.2022 di “presa d'atto della conclusione del procedimento e dell'accertamento giudiziale coperto da giudicato dell'inottemperanza all'ingiunzione comunale registro n. 2 registro generale n. 36 del 22/06/2017, notificata il 26/06/2017, ai sensi dell'art. 31 commi 3 e 4 del DPR n. 380/01 s.m.i” il Comune di Cantù, oltre a dare applicazione ad una sanzione pecuniaria, ha stabilito:

- “di prendere atto del conseguente trasferimento della proprietà al patrimonio del Comune di Cantù dell'immobile (...) e dell'area di pertinenza ai sensi dell'art. 31 comma 3 e 4 del D.P.R. n. 380/01”;
- “di prendere atto che il suddetto atto prot. 43386 del 10/10/2017 di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire (...) costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari ai sensi del comma 4 del medesimo art. 31 del D.P.R. n. 380/01”.

Il provvedimento è stato annullato da questo Tribunale con sentenza n. 161 del 23.1.2024, in accoglimento del ricorso proposto dall'Associazione **Assalam**. Il Tar ha affermato l'illegittimità dell'atto ritenendo che “il perfezionamento del trasferimento della titolarità del bene in questione con la trascrizione nei registri immobiliari e l'immissione in possesso risulta

impedita, all'attualità, dalla necessità che sia accertata la legittimità del provvedimento di diniego della domanda di permesso di costruire n. 593/2014”, cioè del provvedimento prot. n. 16165 del 1° aprile 2021, oggetto del presente giudizio.

3. Con quest'ultimo atto il Comune di Cantù, dopo la sentenza di annullamento questo Tribunale, n. 166/2021, si è pronunciato nuovamente sull'istanza di rilascio del permesso di costruire, presentata nel 2014 per adibire l'immobile a luogo di culto, rigettandola per i seguenti motivi:

I. non vi è corrispondenza tra lo stato di fatto del fabbricato rappresentato negli elaborati grafici allegati all'istanza e lo stato di fatto esistente poiché sono state realizzate opere in forza di titoli successivi;

II. il progetto non è conforme al fabbisogno necessario di parcheggi. La dotazione parcheggi pertinenziali ex art. 6.1.5 delle norme tecniche attuative del piano delle regole deve essere distinta dalla quantificazione dei parcheggi di uso pubblico, come chiarito nella sentenza n. 165/2021. Quanto alla possibilità di monetizzazione essa costituisce una facoltà discrezionale dell'amministrazione;

III. la richiesta di permesso di costruire è stata presentata dal legale rappresentante della Aedes Costruzioni s.r.l., società cessata che non è più proprietaria dell'immobile, avendolo trasferito all'Associazione culturale **Assalam**; entrambi i soggetti difettano di titolarità ex art. 70, 1. reg. n. 12/2005 necessaria alla realizzazione di attrezzature religiose e luoghi di culto: la legittimazione a realizzare luoghi di culto è venuta meno in capo alla Aedes Costruzioni s.r.l. ed è sub iudice in capo all'Associazione **Assalam**, stante la pendenza del giudizio di appello avverso la sentenza n. 2018/2018 che ha accertato la legittimità dell'ordinanza di rispristino ex art. 31, d.P.R. n. 380/2001. Né la Aedes Costruzioni s.r.l. né l'associazione Culturale **Assalam** sono enti di confessioni religiose ai sensi dell'art. 70, c.1, 2 e 2 bis, l. reg. 12/2005;

IV. l'immobile, successivamente alla richiesta di permesso di costruire, è stato oggetto di procedimento sanzionatorio, con ordinanza n. 2 del 22.6.2017, ex art. 31, d.P.R. n. 380/2001, dichiarata legittima dal Tar con sentenza n. 2018/2018, con permanenza dei suoi effetti sia pur in pendenza di giudizio dinanzi al Consiglio di Stato.

4. Il provvedimento è stato impugnato con il ricorso in epigrafe dall'Associazione Culturale **Assalam** di Cantù per i seguenti motivi:

I. violazione dell'art. 6 L. 241/1990. Difetto di istruttoria. Violazione dell'art. 38 LR 12/2005. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Difetto di motivazione. Violazione dell'art. 10 L. 241/1990. Violazione del principio di leale collaborazione;

II. violazione dell'art. 6 L. 241/1990. Difetto di istruttoria. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Difetto di motivazione. Violazione degli artt. 10 - 10 bis L. 241/1990 e del corretto contraddittorio procedimentale. Violazione del principio di leale collaborazione. Eccesso di potere. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Illogicità. Arbitrarietà. Violazione della sentenza del TAR Milano n. 166/2021. Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 6.1.5. n.t.a. del P.G.T.;

III. violazione dell'art. 70 LR 12/2005. Violazione dell'art. 11 d.P.R. 380/2001. Violazione e/o elusione della sentenza di Codesto TAR n. 166/2021. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione del principio del contraddittorio e degli artt. 10-10 bis L. 241/1990. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Violazione dell'art. 24 Cost.;

IV. elusione e/o violazione della sentenza di Codesto TAR n. 166/2021. Eccesso di potere per illogicità e per sviamento.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Cantù deducendo, oltre all'infondatezza nel merito del ricorso, l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, poiché l'immobile sarebbe stato acquisito al patrimonio comunale a seguito di condotte abusive accertate con sentenze passate in giudicato.

6. All'udienza del 31 gennaio 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.
7. Preliminariamente deve rilevarsi che, come eccepito dall'amministrazione resistente, i documenti inseriti nella memoria conclusiva della ricorrente (fotografie e link) sono stati depositati successivamente allo scadere del termine previsto dall'art. 73, cod.proc.amm.

Per orientamento consolidato in materia, i termini fissati dall'art. 73, comma 1, cod.proc.amm. per il deposito di memorie difensive e documenti hanno carattere perentorio in quanto espressione di un preceitto di ordine pubblico processuale posto a presidio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice; sicché la loro violazione conduce all'inutilizzabilità processuale delle memorie e dei documenti presentati tardivamente, che vanno considerati tamquam non essent, salvo non sussistano i presupposti di cui all'art. 54 comma 1 c.p.a., ossia la difficoltà di produzione nel termine di legge, fattispecie che non ricorre nella presente vicenda.

Di questi documenti non può, pertanto, tenersi conto ai fini della decisione.

8. L'eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dalla difesa dell'amministrazione comunale - poiché l'immobile sarebbe stato acquisito al patrimonio comunale a seguito di condotte abusive accertate con sentenze passate in giudicato - è infondata: con sentenza n. 161 del 23.1.2024 di questo Tribunale è stata, invero, annullata la determinazione del Comune di Cantù n. 5, reg. gen. 1332 dell'11.10.2022, di accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione e di acquisizione del bene al patrimonio comunale.

9. Con il primo motivo viene contestata la legittimità della prima ragione di diniego addotta dal Comune di Cantù, legata alla mancanza di corrispondenza tra lo stato di fatto del fabbricato rappresentato negli elaborati grafici allegati all'istanza e lo stato di fatto esistente.

Ad avviso della ricorrente l'amministrazione avrebbe avuto la disponibilità di tutta la documentazione volta a comprovare lo stato di fatto attuale, risultante dalla pratica edilizia p.e. 181/2016 e dalla scia del 10.5.2017; non

sarebbe stata quindi necessaria alcuna ulteriore integrazione. Nel porre a fondamento del diniego carenze documentali facilmente integrabili, in luogo di chiedere i documenti necessari, il Comune avrebbe, comunque, violato i doveri di soccorso istruttorio, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

10. La censura è fondata.

L'art. 6, l. n. 241/1990 pone a carico del responsabile del procedimento l'obbligo di accertare d'ufficio i fatti e di attivare il soccorso istruttorio per consentire all'istante di rettificare dichiarazioni o istanze erronee e incomplete.

La giurisprudenza amministrativa ha da tempo riconosciuto che la norma ha introdotto, nell'ambito delle regole del procedimento amministrativo, il c.d. soccorso istruttorio, con la finalità di regolarizzare o integrare una documentazione carente, nell'ottica della tutela della buona fede e dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere (cfr. Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 25 febbraio 2014, n. 9; Cons. St., sez. VI, 2 aprile 2001, n. 1927).

Nel porre a fondamento del diniego la mancanza di corrispondenza tra lo stato di fatto e quanto rappresentato nel progetto allegato, il Comune ha violato questa disposizione.

Dovendo pronunciarsi su un'istanza presentata nel lontano 2014, l'amministrazione avrebbe dovuto attivarsi e, ove avesse ritenuto insufficienti le planimetrie indicate alla data del 5.10.2016 e della scia del 10.5.2017, presentate dall'Associazione nel corso del procedimento, a seguito della comunicazione del preavviso di rigetto, avrebbe dovuto richiedere rettifiche al progetto o integrazioni alla documentazione presentata.

La ragione di diniego è pertanto viziata.

11. Con il secondo motivo vengono dedotti i vizi di difetto di motivazione e di istruttoria con riferimento alla seconda ragione ostativa addotta

dall'amministrazione comunale, legata alla mancanza di conformità del progetto al fabbisogno dei parcheggi previsto all'art. 6.1.5 delle norme tecniche attuative del piano delle regole e al diniego di monetizzazione.

Viene inoltre sostenuto che

- la dotazione delle aree a parcheggio sarebbe congrua, considerando la dotazione di parcheggi pubblici prevista dal piano di lottizzazione ATPU 1 di cui l'immobile è parte;
- l'unica ragione di impedimento all'insediamento del luogo di culto sarebbe stata la legge regionale, successivamente dichiarata incostituzionale;
- il riferimento alla violazione dell'art. 6.1.5 n.t.a. del piano delle regole del P.G.T. sarebbe erroneo poiché esso non darebbe alcuna indicazione sugli standards a parcheggio previsti per gli edifici adibiti al culto. La previsione di servizi religiosi sarebbe, semmai, demandata al piano dei servizi che, nella specie, nulla prevedrebbe sul punto. Ove si volesse interpretare la norma tecnica con riferimento ad attività similari al culto, si dovrebbe far riferimento alle attività classificate UC/10 attività culturali, per le quali è prevista una superficie a parcheggi pari a 30 mq / 100mq di S.l.p.

12. La difesa dell'amministrazione comunale ha eccepito l'inammissibilità del motivo per violazione del divieto di ne bis in idem poiché identica censura sarebbe stata respinta dal Tar nel giudizio deciso con sentenza n. 165/2021.

13. L'eccezione è infondata.

È noto il principio generale per cui, qualora su di una determinata domanda vi sia stata statuizione del giudice e detta statuizione sia passata in giudicato, non è possibile che la stessa domanda venga riproposta, in quanto ciò comporterebbe la violazione del principio del ne bis in idem (tra le tante, Cons., Stato, III, 29 novembre 2018, n. 6808). Ma perché ciò si verifichi, occorre che il precedente giudizio coinvolga le stesse parti in causa e prospetti gli stessi elementi identificativi dell'azione proposta, e

quindi che nei giudizi sia chiesto l'annullamento degli stessi provvedimenti, od al più di provvedimenti diversi ma legati da uno stretto vincolo di consequenzialità, in quanto inerenti ad un medesimo rapporto, sulla base di identici motivi di impugnazione (così anche Cons. Stato, V, 26 novembre 2020, n. 7437).

Nel caso di specie il principio del ne bis in idem non è violato, non essendovi identità tra il presente giudizio e quello definito con la sentenza n. 165/2021, che aveva ad oggetto un provvedimento differente, con cui è stato negato il rilascio di un diverso titolo edilizio (un permesso di costruire per cambio di destinazione d'uso -senza opere - a centro culturale-sociale).

14. Nel merito il motivo è fondato nei sensi di seguito precisati.

14.1 È in particolare fondata la dogliananza con cui viene contestato il vizio di difetto di motivazione e istruttoria, non evincendosi dal provvedimento quale sia la disposizione dello strumento urbanistico cui è stata data applicazione e la conseguente dotazione di parcheggi richiesta per l'intervento edilizio.

Il richiamo all'art. 6.1.5 non può, invero, ritenersi sufficiente: tra le destinazioni elencate nella norma tecnica non figura invero quella a luogo adibito al culto; né nel provvedimento viene indicato in quale, tra gli usi ivi previsti, sia considerata ricompresa la destinazione a luogo di culto.

La mancanza di chiarezza in ordine a quale sia la dotazione di parcheggi necessaria in forza delle previsioni dettate dallo strumento urbanistico è vieppiù palese alla luce di quanto rappresentato dalla ricorrente circa l'avvenuto rilascio di titoli abilitativi per un'attività di spettacolo e intrattenimento - che porta anch'essa a un indubbio aggravio del carico urbanistico - in un locale situato in via Milano, n. 127/b, nelle vicinanze dell'immobile oggetto della presente controversia, senza che risulti essere stata avanzata alcuna richiesta di dotazione di parcheggi.

A differenza di quanto sostenuto dalla difesa dell'amministrazione resistente, in tale circostanza la ricorrente non ha introdotto

inammissibilmente un nuovo motivo di ricorso, ma ha unicamente sviluppato la censura di difetto di istruttoria e di motivazione, ritualmente formulata con il ricorso introduttivo del giudizio.

14.2 Parimenti privo di motivazione è il diniego di monetizzazione.

Il Comune si è limitato a rilevare come l'accoglimento di una tale istanza rientri tra le facoltà riconosciute dall'ordinamento all'amministrazione comunale ma non ha indicato alcuna ragione a giustificazione del diniego.

La circostanza che l'amministrazione disponga di un potere discrezionale non la esime, certo, dall'esplicitare le ragioni poste a fondamento delle decisioni adottate in materia di monetizzazione le quali devono essere altresì improntate al rispetto dei principi di logicità, imparzialità, ragionevolezza e non arbitrarietà.

A questo proposito occorre rilevare che, se ai fini della verifica del rispetto dei parcheggi pertinenziali non rilevano i parcheggi di uso pubblico, come chiarito con la sentenza n. 165/2021, questi ultimi assumono, invece, un indubbio rilievo allorché l'amministrazione venga chiamata a pronunciarsi su un'istanza di monetizzazione.

Il motivo di diniego è pertanto viziato.

15. Con il terzo motivo viene contestata la legittimità della ragione di diniego legata al difetto, in capo alla Aedes Costruzioni s.r.l. e alla Associazione **Assalam**, della legittimazione per il conseguimento del titolo edilizio sostenendo che:

la legittimazione sussisterebbe in quanto l'Associazione **Assalam** è proprietaria dell'immobile situato in via Milano n. 127/d, in forza di atto di compravendita stipulato il 12.12.2016;

nel provvedimento sarebbe stato inammissibilmente introdotto un motivo nuovo – e cioè che la Aedes Costruzioni s.r.l. e l'Associazione **Assalam** difettano di titolarità ex art. 70, l. reg. n. 12/2005 necessaria alla realizzazione di attrezzature religiose e luoghi di culto - non indicato nel

preavviso di rigetto, in violazione degli artt. 10, 10 bis e 3 della l. n. 241/1990;

non sarebbe chiarito per quale ragione l'Associazione **Assalam** non potrebbe stipulare la convenzione di cui al comma 2 ter, l. reg. n. 12/2005, norma che a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 63/2016 che ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 2 bis dell'art. 70, l. reg. n. 12/2005 laddove prevedeva i “requisiti” delle confessioni religiose, ossia (a) la presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune, e (b) i relativi statuti esprimono il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione – non conterebbe più alcuna descrizione degli enti e delle confessioni religiose;

il Comune avrebbe violato il diritto di proprietà, il diritto di associarsi ed il diritto di culto, aspetto essenziale della libertà religiosa.

16. Anche questo motivo è fondato.

16.1 La ricorrente è divenuta proprietaria dell'immobile avendolo acquistato dalla Aedes Costruzioni s.r.l., la società che aveva domandato nel 2014 il rilascio del permesso di costruire: questo fatto è sufficiente ad attribuirle la legittimazione al rilascio del titolo edilizio domandato dal proprio dante causa, come richiesto all'art. 11, d.P.R. n. 380/2001, ai sensi del quale *“il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo”*.

16.2 Parimenti viziato è quanto affermato nel provvedimento circa la mancanza dei requisiti richiesti all'art. 70, c. 1, 2 e 2 bis, l. reg. n. 12/2005: a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale – che con sentenza n. 63/2016 ha dichiarato illegittimi i commi 2-bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti:» e alle lettere a) e b), e 2-quater – la norma non prevede più alcun requisito per gli enti e confessioni religiose diverse dalle confessioni religiose con cui lo Stato ha già approvato con

legge la relativa intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione.

La ragione di diniego viola quindi il dettato della legge regionale e il diritto costituzionalmente garantito alla libertà di culto il cui esercizio, come affermato dalla Corte Costituzionale, “trova nella disponibilità di luoghi dedicati una condizione essenziale”.

17. Con il quarto motivo viene contestato l'ultimo motivo ostativo al rilascio del titolo edilizio, legato all'accertato utilizzo abusivo dell'immobile e alla sua acquisizione al patrimonio comunale, con ordinanza n. 2 del 22.6.2017, ex art. 31, d.P.R. n. 380/2001, dichiarata legittima dal Tar con sentenza n. 2018/2018, con permanenza dei suoi effetti sia pur in pendenza di giudizio dinanzi al Consiglio di Stato.

La ricorrente ha contestato che l'atto non potrebbe esser portato ad ulteriore esecuzione, in conseguenza dell'accoglimento da parte del Consiglio di Stato dell'istanza cautelare proposta avverso la sentenza del Tar n. 2018/2018 e dell'annullamento con efficacia retroattiva del provvedimento di diniego di rilascio del titolo edilizio per luogo di culto, con sentenza del Tar n. 166/2021.

La ragione di diniego sarebbe inconferente e viziata per eccesso di potere per sviamento.

18. La censura è fondata.

L'abuso sanzionato con ordinanza n. 2 del 22.6.2017, con cui è stata ingiunta la “cessazione della destinazione d'uso di luogo di culto, mutata in assenza di permesso di costruire previsto dall'art. 52 comma 3bis della LR 12/2005” non ha portato all'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale: il provvedimento del 17.10.2017 relativo alla trascrizione dell'immobile e alla richiesta di consegna delle chiavi è stato, invero, annullato con sentenza di questo Tribunale n. 2018/2018, stante la fondatezza della censura con cui la ricorrente ha denunciato la contraddittorietà del comportamento del Comune di Cantù che, pur

sanzionando il cambio di destinazione d'uso, aveva contestualmente avviato il procedimento per la valutazione di una nuova richiesta di titolo abilitativo sempre presentata dall'Associazione **Assalam**, volta a consentire l'utilizzazione dell'immobile quale “centro culturale-sociale”. La pronuncia è stata confermata in appello con la sentenza n. 5437/2021. Anche il provvedimento n. 5, reg. gen. 1332 dell'11.10.2022 con cui è stata disposta la “presa d'atto della conclusione del procedimento e dell'accertamento giudiziale coperto da giudicato dell'inottemperanza all'ingiunzione comunale registro n. 2 registro generale n. 36 del 22/06/2017, notificata il 26/06/2017, ai sensi dell'art. 31 commi 3 e 4 del d.P.R. n. 380/01 s.m.i” è stato annullato dal Tar, con sentenza n. 161 del 23.1.2024.

Come affermato dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 492/2023 “*la fondatezza della pretesa dell'Ente di acquisire il possesso del bene e trascrivere l'acquisto nei registri immobiliari è condizionata alla definizione del rapporto amministrativo inherente la richiesta di permesso di costruire per l'insediamento di un luogo di culto (presentata fin dal 2014), cui è correlato l'esercizio di una libertà costituzionalmente garantita quale quella religiosa*”.

Il provvedimento sanzionatorio adottato e i relativi effetti non possono quindi costituire una ragione per negare il rilascio del titolo.

19. Tutte le ragioni addotte dall'amministrazione a fondamento del diniego sono dunque illegittime.

20. Il ricorso è, quindi, fondato e deve essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

21. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune di Cantù al pagamento delle spese di giudizio, a favore della ricorrente, che liquida in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere, Estensore

Valentina Caccamo, Referendario

L'ESTENSORE
Silvia Cattaneo

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO