

Pubblicato il 18/02/2026

N. 00808/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01469/2025 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 1469 del 2025, proposto da
Giawa S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e
difesa dall'avvocato Bruno Santamaria, con domicilio digitale come da PEC
indicata in atti

contro

Comune di Corsico, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dall'avvocato Fabio Todarello, con domicilio eletto presso il suo studio
in Milano, piazza Velasca, 4

per l'annullamento

- del provvedimento prot. 9245 del 6 marzo 2025, notificato il 7 marzo 2025,
con il quale il S.U.E. del Comune di Corsico ha ordinato alla parte ricorrente
di non proseguire l'attività di cambio d'uso, di cui alla s.c.i.a. n. 34/2025 del 10
febbraio 2025;
- in parte qua, dell'art. 21 delle Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) del
Piano delle Regole (P.d.R.) del Piano di Governo del Territorio (P.G.T.)
vigente del Comune di Corsico, approvato con la deliberazione del Consiglio

comunale n. 42 del 28 ottobre 2013, nella parte in cui limita la possibilità di cambio d'uso negli ambiti "TUCp";

- di ogni altro atto presupposto, preordinato e/o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 febbraio 2026 il dott. Roberto Lombardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato in data 29 aprile 2025, Giawa S.r.l. ha chiesto l'annullamento, previa sospensione incidentale, del provvedimento di cui in epigrafe.

La società ricorrente ha esposto di essere proprietaria di un immobile di tre piani sito nel Comune di Corsico, di cui uno adibito a deposito di natura industriale-artigianale, posto al piano terra e ricompreso nel TUCp, quale ambito urbanistico su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli.

Rispetto a tale unità immobiliare situata al primo piano fuori terra dell'immobile, parte ricorrente, nel febbraio 2025, ha comunicato SCIA al fine di operare il cambiamento, senza opere, della destinazione d'uso funzionale, da deposito (industriale/artigianale) a commerciale.

Tuttavia, il Comune procedente ha ritenuto di dovere inibire il mutamento di destinazione richiesto, dal momento che ai sensi dell'art. 21 norme del PdR – norma applicabile al caso di specie, *ratione temporis* - il mutamento di destinazione d'uso richiesto non sarebbe stato conforme allo strumento urbanistico generale, e posto che "la facoltà pianificatoria di competenza comunale" non avrebbe potuto "essere compressa dalle sopravvenute normative né tantomeno stravolgere le scelte pianificatorie già assunte".

La società ricorrente ha dunque dedotto nel presente giudizio l'illegittimità del provvedimento impugnato, oltre che dell'art. 21 sopra citato – ove necessario –, sulla base delle seguenti ragioni:

- violazione dell'art. 23-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, come novellato dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105, in quanto la nuova formulazione di tale norma consentirebbe “sempre” il cambio di uso richiesto, fatta eccezione con riguardo alla “*possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni*” a tale mutamento;
- difetto di motivazione, non avendo il Comune “*messo in discussione né la legittimità della destinazione d'uso commerciale già esistente nell'immobile al piano terra, né che il mutamento d'uso del locale deposito (accanto al negozio) fosse per il piano terra né che il DL Salva Casa (alla luce altresì delle Linee di Indirizzo) impedisse specificatamente siffatto mutamento, fossilizzandosi unicamente sull'applicazione generica ed acritica dell'art. 21 delle NTA del PGT*”;
- eccesso di potere per sviamento, consistente, tra l'altro, nel non avere il Comune precedente tenuto in adeguata considerazione le Linee di indirizzo emanate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, con riferimento all'asserita impossibilità di desumere le “specifiche condizioni” limitative del cambio di destinazione di uso implicitamente dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, o di imporre, ad ogni modo, immotivate restrizioni al processo di liberalizzazione imposto dalla nuove norme in materia;
- violazione del principio del risultato, interpretato come regolante “l'esatto esercizio del potere pubblico da parte di qualsiasi soggetto che ne dispone”;
- violazione dei principi di liberalizzazione enucleati nella “Direttiva Bolkestein” (dir. CE 12 dicembre 2006, n. 123), non ravvisandosi, nel caso di specie, e in tesi, “un logico e razionale bilanciamento” tra la pianificazione urbanistica e “i vincoli/limiti imposti nel disciplinare il territorio ed il settore

commerciale”, con conseguente *“ingiustificata limitazione alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41 cost)”*;

- errata applicazione dell’art. 7.1, comma 1, dell’allegato A della D.G.R. del 20/12/2013 n. X/1193, dal momento che, dovendosi la superficie di vendita di merci ingombranti (come, ad es., i mobili) calcolare, ai sensi della normativa sopra richiamata, in misura pari a 1/8 rispetto alla SLP, il reale conteggio della SLP commerciale dello spazio già adibito dalla ricorrente alla vendita di merci ingombranti sarebbe di circa 123,00 mq (1/8 di 990,00 mq), nettamente inferiore alla superficie degli esercizi di vicinato in teoria utilizzabile (massimo 250,00 mq), con asserita possibilità di “sfruttare la rimanente SLP commerciale, ovviamente sempre per merci ingombranti, nei limiti della dimensione massima degli esercizi di vicinato (250,00 mq)”.

A fronte delle doglianze sopra evidenziate, la Sezione ha emesso, sulla proposta domanda cautelare, la seguente ordinanza:

“Ritenuto che la valutazione delle questioni giuridiche sottese alla vicenda oggetto di causa, anche in ragione degli interessi coinvolti nella stessa, richieda una deliberazione più approfondita di quella necessariamente sommaria propria della fase cautelare, dovendo quindi essere rinviata alla fase del merito; Ritenuto, pertanto che, ai sensi dell’art. 55, comma 10, cod. proc. amm., anche avuto riguardo ai profili di danno, sussistono i presupposti per la sollecita definizione del giudizio nel merito ai fini di un’adeguata tutela; Ritenuto, altresì, opportuno acquisire dal Comune di Corsico una dettagliata e documentata relazione in ordine alla disciplina pianificatoria applicabile all’immobile oggetto della s.c.i.a. n. 34/2025 del 10 febbraio 2025 (poi inibita dalla medesima Amministrazione), da depositare in giudizio nel termine di sessanta (60) giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente ordinanza (...)”.

Successivamente a tale ordinanza, si è costituito in giudizio il Comune di Corsico, che ha chiesto il rigetto del ricorso, e la causa è stata definitivamente trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 4 febbraio 2026.

Preliminarmente, occorre evidenziare che l’amministrazione resistente ha contestato in fatto l’affermazione della società ricorrente secondo cui tra le

destinazioni d'uso presenti nell'edificio di riferimento vi sarebbe anche la destinazione commerciale (destinazione che invece resterebbe esclusa per l'ambito urbanistico di riferimento).

Invero, la CILA presentata all'epoca per tale locale (n. 45/2021) avrebbe riguardato “esclusivamente modifiche interne, con demolizione e costruzione di tavolati, per una diversa distribuzione dei locali (...)”, con assenza di autorizzazione per attività commerciale.

Sempre l'amministrazione resistente ha poi evidenziato che, per l'ambito territoriale di riferimento dove si trova l'edificio della ricorrente, il Piano delle Regole vigente individua delle funzioni prevalenti, che sono quelle industriali/artigianali, e delle funzioni accessorie o comunque ammesse, fra cui gli esercizi pubblici di somministrazione di alimenti e bevande, e non, invece, gli esercizi di vicinato.

Nel merito, la difesa del Comune di Corico ha eccepito, rispetto alla ricostruzione delle norme operata dalla ricorrente, che l'attuale comma 1-quater del d.P.R. n. 380/2001, norma applicabile alla fattispecie concreta – che concerne il mutamento di destinazione tra diverse categorie funzionale - stabilisce che tale mutamento è sempre consentito, ma, “ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni”, con l'ulteriore precisazione che per le unità immobiliari poste al seminterrato o al primo piano fuori terra il cambio d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che “prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano” anche a tali unità immobiliari.

In ultimo luogo, l'amministrazione resistente ha specificato che il deposito della ricorrente non avrebbe una propria autonomia funzionale essendo stato assentito, in precedenza, come locale senza permanenza di persone, con assenza di incidenza sulla Superficie Lorda di Pavimento e sui relativi carichi urbanistici.

Ciò comporterebbe, secondo la difesa comunale, che non si tratti di mutamento di uso fra categorie funzionali, ma di intervento con cui si vorrebbe attribuire ad uno spazio senza alcuna consistenza urbanistica una nuova funzione, “con la trasformazione di un locale senza carico urbanistico in uno con carico urbanistico e con permanenza di persone”, e necessità, a quel punto, di assenso tramite un titolo edilizio “superiore”, ovvero il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso.

Il Collegio ritiene che tutte le osservazioni della difesa comunale, come sopra riportate, trovino piena rispondenza nella documentazione allegata agli atti di causa – da ritenersi esaustiva ai fini del decidere - e non costituiscano “integrazioni motivazionali nuove ed ulteriori rispetto a quelle contenute nel provvedimento impugnato”, trattandosi di deduzioni volte semplicemente a delineare meglio il contesto fattuale nel quale si inserisce la volontà espressa dal Comune.

Tanto premesso, il ricorso è integralmente infondato, sulla base delle considerazioni in diritto che si vanno a esporre, e che derivano la loro correttezza dal quadro urbanistico vigente al momento della domanda di parte ricorrente (fatti salvi gli effetti prodotti su future istanze dagli ulteriori atti sopravvenuti nelle more), così come sopra delineato.

Innanzitutto, non trova riscontro l'affermazione della difesa di Giawa S.r.l., secondo cui il provvedimento impugnato sarebbe stato “adottato in frontale collisione” con l'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 (primo motivo di ricorso), posto che hanno marginale o nullo rilievo, nel caso di specie, le linee di indirizzo del Ministero, con riferimento alla corretta interpretazione delle norme de quibus.

In particolare, il vigente Piano delle Regole del Comune di Corsico, con riferimento all'ambito territoriale di riferimento dove si trova l'edificio della ricorrente, non ammette l'insediamento di esercizi di vicinato e sicuramente non è stato travolto dalle nuove disposizioni inserite nel testo unico in materia edilizia dal c.d. “decreto salva casa”, almeno per ciò che concerne la disciplina

concreta dell'immobile per cui è causa, in quanto lo stesso comma 1-quater dell'art. 23-ter sopra citato dispone che *“Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate”*.

Orbene, per le unità immobiliari poste a piano terra (“primo piano fuori terra”), com'è quella per la quale la ricorrente ha avanzato domanda di mutamento d'uso, è da escludersi qualsiasi operatività automatica della nuova disciplina, anche in sovrapposizione agli strumenti urbanistici già adottati e disciplinati dai singoli Comuni, posto che la norma evocata nella memoria di replica da parte ricorrente (art. 27 della Legge regionale lombarda n. 20/2024) non risulta pertinente alla fattispecie per cui è causa, e non ha in ogni caso indicato allo stato alcuna zona specifica di applicabilità, per gli strumenti urbanistici comunali, del c.d. decreto salva-casa.

Conseguentemente, l'art. 21 delle NTA del PdR del PGT di Corsico – per ciò che concerne l'odierna impugnazione – non ha subito alcun impatto “abrogante”, anche solo implicitamente, in conseguenza della nuova disciplina introdotta dal legislatore nazionale nel 2024, e continua a regolare la fattispecie connessa alla domanda presentata dall'interessata, impedendo il mutamento funzionale richiesto.

Analogamente, e per le stesse ragioni, è fuori fuoco anche la censura (secondo motivo di ricorso), secondo cui l'amministrazione non avrebbe potuto applicare all'istanza della ricorrente i limiti applicabili sulla base degli strumenti urbanistici già vigenti, dal momento che non era necessario, quanto meno nel caso di specie, approvare nuove e specifiche condizioni regolamentari per disciplinare, alla luce della legislazione sopravvenuta, i mutamenti di destinazione d'uso, ammesso e non concesso che l'inciso finale del nuovo comma 1-ter dell'art. 23-ter (“ferma restando la possibilità per gli

strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni”) rechi con sé gli effetti di “travolgimento” prospettati da parte ricorrente.

D'altra parte, come anticipato, è corretto il presupposto in base al quale il Comune resistente ha rilevato che il mutamento di destinazione d'uso che la ricorrente avrebbe inteso attuare ha uno spettro di azione più ampio del semplice mutamento di uso fra categorie funzionali, volendosi attribuire ad uno spazio senza permanenza di persone un aumento di fatto della Superficie Lorda di Pavimento dell'edificio, con la trasformazione di un locale senza carico urbanistico in uno con carico urbanistico e con permanenza di persone, non avendo peraltro alcun rilievo, nel contenzioso odierno, l'eventuale dato di fatto costituito dalla “vocazione” commerciale della particella adiacente a quella oggetto di SCIA.

Fuori fuoco sono altresì le due censure connesse alla violazione del principio di risultato e della “direttiva Bolkestein” (terzo motivo di ricorso), sul semplice rilievo dell'inconferenza del richiamo a tali violazioni nella fattispecie per cui è causa, dovendo considerarsi la disciplina in materia di pianificazione urbanistica, ivi compresa la definizione di ambiti funzionali omogenei all'interno del territorio urbano, retta da propri autonomi principi e direttive, cui si adeguano, senza innaturali deviazioni dai compiti normativamente affidati, le complementari e necessarie funzioni comunali di regolazione.

Infine, risulta corretta l'affermazione dell'amministrazione resistente secondo cui non bisogna confondere la nozione di Superficie Lorda di Pavimento con quella di Superficie di Vendita (quarto motivo di ricorso), nozione che viene utilizzata dalla D.G.R. del 20/12/2013 n. X/1193 in un ambito di riferimento commerciale, e non incide dunque sul calcolo di natura “urbanistica”.

Ne consegue che, al di là del corretto inquadramento della classificazione dei locali in questione, non ha rilievo nella fattispecie per cui è causa il calcolo operato dalla ricorrente ai sensi della disciplina regionale sopra richiamata.

Il ricorso è dunque integralmente infondato, con spese del giudizio che seguono la soccombenza, liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente a rifondere le spese di lite sostenute dall'amministrazione resistente, che liquida in complessivi € 2.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Roberto Lombardi, Consigliere, Estensore

Valentina Caccamo, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Roberto Lombardi

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO