

Publicato il 05/02/2026

N. 00583/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01303/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1303 del 2023, proposto da SOCIETA' EFFEEMME GRUPPO IMMOBILIARE, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Jacopo Gendre, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

COMUNE DI VAPRIO D'ADDA, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Fossati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Corso di Porta Vittoria, n. 28;

per l'annullamento

del provvedimento del Responsabile dell'Area Tecnica Pianificazione e Informatica del Comune di Vaprio d'Adda 28 aprile 2023 prot. n. 2703/2023, notificato via pec in pari data, che ha disposto il diniego definitivo della domanda della Effeemme Gruppo Immobiliare s.r.l. di rilascio del permesso di costruire reg. int. 18/2023 per la realizzazione di due medie strutture di vendita (alimentare e non

alimentare sito lungo la SP 525);

di tutti gli atti preparatori, preordinati, presupposti, consequenziali e comunque connessi, compresa la comunicazione dei motivi ostativi al rilascio del permesso di costruire del 27 marzo 2023.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Vaprio D'Adda;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 dicembre 2025 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

In data 21 febbraio 2023, la società Effeemme Gruppo Immobiliare ha presentato al Comune di Vaprio d'Adda un'istanza di rilascio di permesso di costruire finalizzato alla realizzazione di due medie strutture di vendita (alimentare e non alimentare) da collocare all'interno di un edificio (denominato "Edificio 2") situato in area ricadente nell'ambito urbanistico denominato "PUAV-C1".

Con provvedimento in data 28 aprile 2023, il Comune di Vaprio d'Adda ha respinto l'istanza rilevando che, all'interno dell'Edificio 2, il piano attuativo disciplinante il suddetto ambito urbanistico consentirebbe esclusivamente l'insediamento di esercizi di vicinato e di attività terziario/direzionali, mentre escluderebbe la possibilità di insediare medie strutture di vendita.

Contro questo provvedimento è principalmente diretto il ricorso in esame.

Con ordinanza n. 709 del 27 luglio 2023, la Sezione ha respinto l'istanza cautelare.

Nel corso del giudizio, l'Amministrazione resistente ha depositato memorie insistendo nelle proprie conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza pubblica del 9 dicembre 2025.

Ritiene il Collegio che sia opportuno iniziare con l'esame del secondo motivo di ricorso, con il quale vengono dedotte censure di carattere sostanziale.

Con questo motivo, parte ricorrente sostiene che, a differenza di quanto ritenuto dal Comune, l'insediamento di medie strutture di vendita all'interno dell'Edificio 2 collocato nell'ambito urbanistico "PUAV-C1" dovrebbe ritenersi consentito, e ciò in applicazione dell'art. 56, commi 2 e 5, delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano delle Regole del sopravvenuto PGT 2018, il quale avrebbe modificato la disciplina dettata dal suddetto piano attuativo, introducendo appunto la possibilità, prima effettivamente esclusa, di insediare le medie strutture di vendita all'interno del citato Edificio 2. Aggiunge parte ricorrente che una interpretazione contraria si risolverebbe in una misura urbanistica irragionevolmente restrittiva della concorrenza, perciò in contrasto con l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e della direttiva n. 2006/123/CE.

Ritiene il Collegio che queste censure siano infondate per le ragioni di seguito esposte.

Come parzialmente anticipato, l'area nella quale ricade l'edificio presso cui si vorrebbero insidiare le nuove strutture di vendita è collocata in un ambito urbanistico, oggi denominato "PUAV-C1", che, nella vigenza del PGT 2007, era costituito da una delle due aree di trasformazione polifunzionale previste dal suddetto PGT (AP2), per la quale la relativa scheda d'ambito prevedeva la necessità di pianificazione attuativa e la possibilità realizzarvi interventi aventi destinazione commerciale comprese la grandi strutture di vendita.

A questa previsione urbanistica avente carattere generale è stata data attuazione con l'approvazione del piano attuativo denominato "Piano di Lottizzazione–Ambito di Trasformazione AP 2 di PGT Vigente" il quale ha previsto che nell'area si sarebbero potuti realizzare due edifici: un primo, denominato Edificio 1, destinato ad ospitare attività commerciali, ed un secondo, denominato Edificio 2, avente destinazione terziario/direzionale.

Ciò chiarito, va ora osservato che, in base alla delibera della Giunta regionale della Regione Lombardia n. X/1193 del 2013, la generica destinazione d'uso ad attività di tipo terziario o commerciale prevista degli atti di pianificazione urbanistica consente esclusivamente la localizzazione di esercizi di vicinato. La ratio sottesa a tale indicazione risiede nel fatto che la possibilità di insediare sul territorio comunale medie o grandi strutture di vendita non può essere desunta in maniera implicita dagli atti di pianificazione, ma deve risultare da una esplicita e consapevole scelta del pianificatore: le suddette strutture determinano infatti un forte impatto sull'assetto urbanistico e implicano quindi la necessità di potenziamento e adeguamento delle dotazioni infrastrutturali esistenti in modo da assicurare il loro coordinato inserimento nel territorio.

Risulta dunque evidente che, in base alla disciplina di dettaglio contenuta nel suddetto piano attuativo letta alla luce della DGR n. X/1193 del 2013, nell'Edificio 2, non possono essere realizzate medie strutture di vendita, ma esclusivamente esercizi di vicinato.

Come visto tuttavia, parte ricorrente sostiene che questa disciplina sarebbe stata oggetto di variante da parte del PGT 2018 il quale, a suo dire, consentirebbe oggi di insediare anche nell'Edificio 2 medie strutture di vendite.

Per giungere a questa conclusione l'interessata sviluppa le seguenti argomentazioni.

Innanzitutto rileva che le varianti ai piani attuativi possono essere introdotte anche dai piani di governo del territorio in quanto strumenti urbanistici sovraordinati.

Ciò chiarito, la parte richiama l'art. 56, quinto comma, del piano delle regole del PGT 2018 il quale prevede espressamente che all'interno del piano attuativo PUAV/C1 possano essere insediate, oltre alle attività terziarie e direzionali, anche esercizi commerciali di tipo alimentare e non alimentare. Secondo la ricorrente, siccome l'insediamento nell'Edificio 2 degli esercizi di

vicinato era già consentita in base alla previgente disciplina, la previsione sopravvenuta avrebbe senso solo se si ritiene che essa abbia voluto ammettere, anche per quell'edificio, l'insediamento di medie e grandi strutture di vendita.

Aggiunge la stessa ricorrente che questa conclusione sarebbe coerente con la disciplina dettata dal PGT 2007 (che, come visto, per l'ambito in questione ammette la possibilità di insediamento delle medie e grandi strutture di vendita) alla quale la variante al piano attuativo introdotta dal quinto comma del ridetto art. 56 dovrebbe conformarsi, posto che il secondo comma dello stesso articolo stabilisce che l'ambito PUAV/C1 continua ad essere disciplinato, oltre che dallo stesso piano attuativo, anche dalla normativa generale dettata dal PGT 2007.

Sostiene infine l'interessata che la possibilità di insediare anche nell'Edificio 2 una media struttura di vendita corrisponderebbe ad una precisa volontà del pianificatore il quale avrebbe avvertito l'esigenza di garantire la completa esecuzione del piano attuativo, ad oggi rimasto parzialmente inattuato proprio a causa della scarsa convenienza alla realizzazione di un edificio avente destinazione terziario/direzionale.

Ritiene il Collegio che queste argomentazioni non possano essere condivise per le ragioni di seguito esposte.

L'art. 56, comma 5, delle norme di attuazione del piano delle regole del PGT 2018 stabilisce che <<All'interno del piano attuativo in atto PUAV/C1, oltre alle attività terziarie e direzionali, potranno essere realizzati anche insediamenti commerciali di tipo alimentare e non alimentare, nel rispetto della SLP prevista dal piano attuativo approvato>>. Poiché la disposizione utilizza la parola "potranno" deve ritenersi che essa disciplini la parte ancora non attuata del piano che, come visto, riguarda proprio l'Edificio 2.

Anche questa disposizione tuttavia deve essere interpretata alla luce delle indicazioni contenute nella DGR n. X/1193 del 2013 la quale, come visto, impone che la possibilità di insediare medie o grandi strutture di vendita sul territorio comunale sia espressamente prevista dagli atti di pianificazione.

Si deve pertanto ritenere che, se il Comune di Vaprio d'Adda avesse veramente voluto variare il piano attuativo disciplinante l'ambito PUAV/C1 per ammettere la possibilità di insediarsi ulteriori medie strutture di vendita, avrebbe dovuto (e facilmente avrebbe potuto) esplicitare chiaramente questa volontà nelle norme contenute nel sopravvenuto PGT 2018. Poiché questa decisione non è stata esplicitamente assunta, deve ragionevolmente ritenersi che il Comune, con il nuovo strumento urbanistico, non abbia fatto altro che ribadire ed esplicitare la precedente disciplina chiarendo ciò che in precedenza era implicitamente ricavabile dal combinato disposto delle norme del piano attuativo (che all'Edificio 2 attribuiscono destinazione terziario/direzionale) e dalle indicazioni contenute nella DGR n. X/1193 del 2013, le quali, si ripete, prevedono che quando gli atti di pianificazione comunale ammettono genericamente la destinazione terziario/direzionale, possono essere insediate in loco anche attività di carattere commerciale (nei limiti però degli esercizi di vicinato).

Per queste ragioni si deve altresì ritenere che il PGT 2018 non abbia introdotto una variante al piano attuativo disciplinante l'ambito PUAV/C1 e che, quindi, la possibilità di insediare medie strutture di vendita all'interno dell'Edificio 2 sia ancora esclusa.

Ciò stabilito, va ora osservato che queste conclusioni non sono in contrasto con il principio di libertà di apertura dei nuovi esercizi commerciali sancito dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e dalla direttiva n. 2006/123/CE, posto che queste disposizioni sanciscono il divieto di introdurre restrizioni dettate esclusivamente da regioni di carattere economico, ma non incidono sul potere di pianificazione urbanistica e sulla conseguente possibilità, per i comuni, di disciplinare e limitare l'insediamento sul loro territorio di medie e grandi strutture di vendita quando tali limitazioni siano legate all'esigenza di garantire un ordinato assetto territoriale (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 7 novembre 2014, n. 5494; T.A.R. Milano Lombardia, sez. II, 9 agosto 2022, n. 1900; id., 30 giugno 2017, n. 1469).

Per queste ragioni, va ribadita l'infondatezza del secondo motivo di ricorso.

Si può ora passare all'esame del primo motivo con il quale viene dedotta la violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, e ciò in quanto, secondo la ricorrente, i motivi addotti a sostegno della decisione assunta con l'atto impugnato sarebbero diversi da quelli indicati nel preavviso di rigetto adottato ai sensi della suindicata norma.

Ritiene il Collegio che questa censura sia infondata in punto di fatto posto che, sia nel provvedimento finale che nel preavviso di rigetto adottato in data 27 marzo 2023, è stato individuato quale motivo ostativo alla possibilità di insediare medie strutture di vendita all'interno dell'Edificio 2, il fatto che la disciplina dettata dal piano attuativo, confermata dall'art. 56, comma 5, delle norme tecniche di attuazione del piano delle regole del PGT 2018, consente, per il suddetto edificio, esclusivamente l'insediamento di esercizi di vicinato e non anche medie strutture di vendita. Non è quindi vero che il preavviso di rigetto e l'atto conclusivo del procedimento si fondano su ragioni diverse.

In conclusione, per tutte le ragioni illustrate, il ricorso va respinto.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente al rimborso delle spese di giudizio che vengono liquidate in euro 2.000 (duemila), oltre spese generali e accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO