

Pubblicato il 30/07/2025

N. 02797/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 02661/2024 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 2661 del 2024, proposto da Furgocar S.a.s. di Dosi Dario & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Cataldo Giuseppe Salerno e Roberto Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

#### *contro*

Comune di Merate, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Anania, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via S. Raffaele, 1;

#### *nei confronti*

Provincia di Lecco, non costituita in giudizio;

#### *per l'annullamento*

- *in parte qua*, della deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 9 aprile 2024, recante “Approvazione della variante al Piano di Governo del Territorio
- Esame osservazioni e controdeduzioni”, laddove ha esaminato e accolto l’“Osservazione n. 54” presentata dal Servizio Urbanistica, Suap e Commercio
- Servizio Ecologia e Lavori Pubblici dello stesso Comune di Merate, nella

parte in cui è stato ritenuto non ammissibile in tutti gli ambiti l'insediamento della funzione "commercio in media e grande struttura"

nonché, per l'annullamento

- di tutti gli atti e provvedimenti del procedimento di approvazione della suindicata variante al Piano di Governo del Territorio, ivi compresa, sempre in parte qua, la deliberazione del Consiglio Comunale n. 41 del 23 ottobre 2023, recante "Adozione della variante al Piano di Governo del Territorio" e tutti gli atti e provvedimenti amministrativi presupposti e/o connessi, comunque denominati, ivi compresi gli atti del procedimento, sconosciuti alla ricorrente;
  - della previsione dell'art. 54.2 (rubricato «T7 - Tessuto misto produttivo, commerciale e terziario»), nella parte in cui tra le «Destinazioni d'uso non ammissibili» prevede come tali le «nuove attività di media e grande dimensione» (doc. 5) e delle disposizioni normative e di classificazione urbanistica attuative, conseguenziali e comunque collegate;
- nonché, per l'annullamento e/o disapplicazione
- di tutti gli atti presupposti e connessi, seppur non conosciuti, e con riserva di motivi aggiunti al ricorso ex art. 43 c.p.a., ove occorra,
- e con istanza istruttoria ex art. 46, co. 2 e 3, c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2025 la dott.ssa Valentina Caccamo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Furgocar S.a.s. di Dosi Dario e C. (di seguito "Furgocar") espone di essere proprietaria di un complesso immobiliare sito nel Comune di Merate, alla via Bergamo, identificato al foglio 9, mappali 2854, 2855, 2614.

2. Nel corso del procedimento di variante al Piano di Governo del Territorio, in data 22.12.2023 la ricorrente ha presentato le proprie osservazioni (sub “osservazione n. 13”), chiedendo al Comune di Merate che i mapp. 2854 e 2614 fossero *“azionati come Tessuto T7 - Tessuto misto produttivo, commerciale e terziario”* e non come *“come “T8 - Tessuto produttivo artigianale - industriale di media dimensione”*, cioè la nuova destinazione che la variante adottata aveva previsto per l’area.

3. Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 9.04.2024, la variante al Piano di Governo del Territorio è stata approvata e con essa anche l’osservazione n. 13 presentata dalla ricorrente; in detta sede, tuttavia, è stata accolta anche l’osservazione n. 54 presentata dal Servizio Urbanistica, Suap e Commercio dello stesso Comune di Merate – con la quale è stato chiesto di *“indicare specificamente le destinazioni d’uso non ammissibili in tutti gli ambiti (con particolare riferimento alle seguenti funzioni: commercio in media e grande struttura e commercio all’ingrosso)”* – che ha comportato il divieto di insediare medie e grandi strutture commerciali all’interno delle zone T6, T8 e T7.

4. Ritenendo tale previsione illegittima sia sul piano procedurale, ovvero quanto alla legittimazione formale alla presentazione di osservazioni da parte dell’Ufficio Tecnico Comunale, sia sul piano sostanziale in ragione del contenuto e dell’estensione del divieto così introdotto, Furgocar ha adito questo Tribunale per chiedere l’annullamento della succitata deliberazione di Consiglio Comunale n. 12/2024, nella parte in cui *“ha esaminato e accolto la “Osservazione n. 54” datata 8 gennaio 2024 (doc. 3) e presentata dal Servizio Urbanistica, Suap e Commercio - Servizio Ecologia e Lavori Pubblici dello stesso Comune di Merate (Lc), laddove «Si richiede di indicare specificamente le destinazioni d’uso non ammissibili in tutti gli ambiti (con particolare riferimento alle seguenti funzioni: commercio in media e grande struttura e commercio all’ingrosso)»”, nonché degli atti presupposti e della previsione dell’art. 54.2 (rubricato “T7 - Tessuto misto produttivo, commerciale e terziario”), “nella parte in cui tra le «Destinazioni d’uso non ammissibili» prevede come tali le «nuove attività di media e grande dimensione»”.*

5. A sostegno del gravame deduce plurime censure di violazione di legge, eccesso di potere sotto molteplici profili, travisamento dei fatti, difetto di motivazione.

6. Si è costituito in giudizio il Comune di Merate per resistere al ricorso, chiedendone il rigetto in quanto infondato.

7. All'esito della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, con ordinanza n. 1326/2024 questo Tribunale ha ritenuto che le ragioni della ricorrente potessero essere adeguatamente tutelate provvedendo alla sollecita definizione del giudizio nel merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10 c.p.a.

7.1 Con il medesimo provvedimento è stata poi respinta l'istanza istruttoria presentata dal ricorrente con separato atto dell'11.11.2024, con la quale Furgocar aveva evidenziato la mancata produzione in giudizio da parte dell'amministrazione *“degli atti e documenti in base ai quali la variante generale al P.G.T. è stata adottata (pareri, VAS, e tutti gli atti menzionati nella delibera consiliare di adozione e in quella di approvazione della variante generale al P.G.T. di Merate)”*, chiedendone conseguentemente l'acquisizione. La Sezione ha difatti evidenziato che, per un verso, il Comune ha versato in atti il provvedimento impugnato e, per altro verso, quanto agli *“atti e documenti in base ai quali la variante generale al P.G.T. è stata adottata”*, gli stessi sono soggetti a pubblicazione a norma della vigente legislazione, per cui direttamente accessibili a chiunque ne abbia interesse. Al riguardo, è stato richiamato l'orientamento più volte ribadito da questo Tribunale, secondo cui *“a fronte della non integrale esibizione di atti ritenuti rilevanti per il giudizio o con lo stesso connessi (ed estranei al perimetro dell'art. 46, comma 2, cod. proc. amm.), è onere della parte attivarsi tramite l'esercizio del diritto di accesso e delle azioni poste a garanzia dello stesso (art. 116 cod. proc. amm.), non potendo, in caso contrario, la parte chiedere al Giudice di sopperire alle proprie lacune probatorie (assumendo in tal caso l'istanza istruttoria un carattere del tutto esplorativo e soprattutto ponendosi in violazione dei principi discendenti dal codice del processo amministrativo in materia di onere della prova e di perimetrazione del thema decidendum, che sono nella*

*esclusiva titolarità della parte che agisce in giudizio: cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 8 novembre 2023, n. 2580; II, 11 maggio 2021, n. 1171; II, 9 aprile 2021, n. 915)*” (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 17.05.2024, n. 1503).

8. Le parti hanno ulteriormente illustrato le proprie posizioni in vista della trattazione di merito del ricorso e, all’udienza del 21.05.2025, la causa è passata in decisione.

9. Si può prescindere dall’eccezione di inammissibilità con riferimento al contenuto del *petitum* sollevata dall’amministrazione comunale, perché il gravame è infondato nel merito e come tale va respinto.

10. Con il primo mezzo – rubricato “*Violazione ed erronea applicazione dell’art. 41, co. I e II, della Costituzione - Violazione dell’art. 16 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (2012/C 326/02) in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea del 26 ottobre 2012 C 326/391 - Violazione degli articoli 3 e 6 del Trattato sull’Unione Europea (TUE) - Violazione dell’art. 20 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (principio di uguaglianza davanti alla legge, e dell’art. 3 della Costituzione - Violazione dell’art. 97, co. II, Cost. e dei principi di cui all’art. 1, co. 1, nonché dell’art. 1, co. 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241 - Eccesso di potere per illogicità e abnormità manifesta, sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto assoluto di motivazione, arbitrarietà ed erroneità - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità*” – la ricorrente lamenta che la nuova variante avrebbe vanificato, quantomeno allo stato, la possibilità di realizzare una struttura di media e grande distribuzione richiesta dal mercato; tale ipotesi di sfruttamento sarebbe stata anche alla base dell’osservazione n. 13 dalla stessa presentata e che mirava alla riqualificazione del compendio immobiliare con l’attribuzione all’area di riferimento della destinazione “*T7 - Tessuto misto produttivo, commerciale e terziario*”, che non esclude la media e la grande distribuzione. Tuttavia, l’accoglimento dell’osservazione n. 54 formulata dallo stesso Servizio Urbanistica di Merate avrebbe esautorato di contenuto dispositivo sostanziale e formale l’accoglimento dell’osservazione n. 13, precludendo l’insediamento di nuove medie e grandi strutture di vendita.

10.1 Inoltre, la contestata disciplina, comportando un'assoluta preclusione ad ogni nuova attività commerciale di media e grande dimensione sul territorio comunale, violerebbe l'esercizio della libertà commerciale e di impresa tutelata dalla Costituzione e da plurime disposizioni del diritto eurounitario, in quanto non rispondente al principio di proporzionalità e di adeguatezza con cui deve misurarsi il potere pianificatorio dell'ente locale nell'imporre limitazioni alla libertà di iniziativa economica. Secondo la ricorrente, il provvedimento impugnato sarebbe inficiato da *“totale carenza di motivazione; completa carenza di istruttoria; assoluto contrasto con le norme di diritto interno ed europeo nell'osservazione n. 54, nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 9 aprile 2024 (doc. 1) e nell'accoglimento della osservazione n. 54”*, poiché avrebbe precluso in tutto il territorio comunale e, in particolare nelle zone urbanisticamente classificate T7, lo svolgimento del *“commercio in media e grande struttura e commercio all'ingrosso”*, come si desumerebbe dall'esegesi dell'art. 54.2 del Piano delle Regole, senza che peraltro siano minimamente enunciate le motivazioni di tale scelta.

Ritiene il Collegio che il motivo sia nel suo complesso infondato.

11. È prioritario muovere, per maggiore chiarezza dell'esposizione, dalla disamina del profilo di censura con cui la ricorrente lamenta l'illegittimità della deliberazione impugnata per difetto di motivazione, mancando a suo dire l'indicazione delle ragioni sottese alla scelta di escludere l'insediabilità delle medie e grandi strutture di vendita all'interno del territorio comunale, poi illustrate dall'amministrazione soltanto in sede di giudizio, a mezzo della nota del 5.11.2024, che costituirebbe un'inammissibile e inutilizzabile motivazione postuma del provvedimento.

11.1 Ritiene il Collegio che la censura articolata dalla ricorrente risulti smentita alla luce delle consolidate acquisizioni giurisprudenziali stratificatesi con riferimento all'ampiezza dell'onere di motivazione nell'ambito delle scelte di pianificazione generale dell'amministrazione comunale. È stato infatti ormai chiarito, con conclusioni da cui il Collegio non intende discostarsi, che

l'attività di pianificazione e governo del territorio demandata all'ente locale è espressione di un'amplessissima discrezionalità, insindacabile nel merito salvo che il relativo esercizio non sia inficiato da errori di fatto o da abnormi illogicità. In questa prospettiva, anche *“la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione (c.d. polverizzazione della motivazione), oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione allo strumento urbanistico generale, a meno che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni”* (cfr. *ex multis*, Cons. di Stato, Sez. IV, 28.02.2025, n. 1753; Id., Sez. II, 4.04. 2025, n. 2923; Id. Sez. IV, 2.01.2023, n. 21).

La motivazione delle scelte urbanistiche, sufficientemente espressa in via generale, è dunque da *“ricondere a una visione necessariamente di insieme, non passibile di parcellizzazione, pena l'impossibilità di darvi adeguata attuazione. Ciò impone di ricavare le motivazioni poste a supporto delle determinazioni pianificatorie dall'insieme degli atti del procedimento e dai criteri generali posti alla base di tali scelte (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, VII, 15 gennaio 2024, n. 490; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 18 aprile 2024, n. 1156)”* (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV., 3.05.2024, n. 1346).

11.2 A tale regola di ordine generale fanno eccezione alcune situazioni specifiche nelle quali l'amministrazione deve dare conto del modo in cui è stata effettuata, nella nuova pianificazione, la ponderazione degli interessi pubblici e sono state operate le scelte di governo del territorio. Trattasi, in particolare, dei casi in cui si rilevi il superamento degli standards minimi di cui al D.M. del 2.04.1968, con riferimento alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree, delle ipotesi di lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi fra il Comune e i proprietari

delle aree o aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione e, infine, delle situazioni in cui sia modificata in zona agricola la destinazione di un'area limitata interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 18.12.2023, n. 10965; Id., Sez. IV, 8.05.2017 n. 2089).

Nessuna di tali particolari circostanze ricorre nel caso di specie, sicché l'onere motivazionale cui l'amministrazione è tenuta rispetto alle scelte di governo del territorio non assume portata più pregnante, ma rimane circoscritto nei termini generali sopra illustrati.

12. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, ritiene il Collegio che le ragioni sottese alla scelta di limitare l'insediabilità sull'area della ricorrente, pur destinata a vocazione commerciale, di strutture di vendita di media e grande dimensione – con eccezione delle strutture di vicinato e di vendita all'ingrosso, sempre ammesse – siano state adeguatamente ponderate nell'ambito del dibattito in seno all'assemblea consiliare, come riportato nella relativa verbalizzazione presente all'interno della delibera impugnata. In particolare, dall'ampia discussione ivi svolta risulta che tale decisione è stata adottata in considerazione della già capillare presenza di strutture commerciali di tali dimensioni e dei rilevanti problemi che da detta concentrazione derivano sul piano della viabilità e dell'ordinata gestione del traffico, tenuto conto della conformazione del territorio comunale e della rete stradale. Circostanza, questa, confermata nella nota dell'Ufficio tecnico comunale del 5.11.2024, che, se certo non rileva sul piano dell'integrazione motivazionale della delibera impugnata, è comunque utile per una concreta rappresentazione dell'attuale presenza commerciale sul territorio del Comune di Merate. Il documento, in particolare, dà atto dell'insediamento di 5 centri commerciali e 8 medie strutture di vendita, evidenziando altresì che *“lungo le principali arterie viabilistiche che attraversano il nostro Comune, sono insediate numerose attività di vendita (concessionari auto delle principali marche automobilistiche) che aggravano ulteriormente il carico urbanistico e viabilistico, quest'ultimo giunto ormai al collasso nelle ore di punta con*

*lunghe code nelle direzioni nord-sud (Lecco-Milano) ed est-ovest (Bergamo-Milano/Lecco)”. Inoltre, dalla predetta nota risulta che “l’appesantimento viabilistico e il maggior carico urbanistico” sono determinati anche dalla presenza di importanti centri commerciali sui confini comunali.*

13. Quanto sopra vale poi a smentire anche l’ulteriore profilo di censura con cui la ricorrente lamenta che la regolamentazione impugnata, in quanto espressione di un divieto sproporzionato e generalizzato, limiterebbe indebitamente l’esercizio della libertà commerciale e di impresa tutelata dalla Costituzione e da plurime disposizioni del diritto eurounitario.

13.1 Come noto, la giurisprudenza ha chiarito che *“la disciplina comunitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l’attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali. La questione, pertanto, involge tipicamente un giudizio sulla proporzionalità delle limitazioni urbanistiche opposte dall’autorità comunale rispetto alle effettive esigenze di tutela dell’ambiente urbano o afferenti all’ordinato assetto del territorio (cfr. Corte giustizia UE, sez. IV, 26 novembre 2015, n. 345; sez. II, 24 marzo 2011, n. 400); esigenze che, per l’appunto, devono essere sempre riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e non fondate su ragioni meramente economiche e commerciali, che si pongano quale ostacolo o limitazione al libero esercizio dell’attività di impresa che non deve comunque svolgersi in contrasto con l’utilità sociale (...)”* (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 4.05.2017, n. 2026; Id., Sez. IV, 7.05.2024, n. 4096; Id. Sez. VII, 24.06.2024, n. 5589; Id., Sez. II, 26.09.2024, n. 7815; Id., 13.05.2025, n. 4107).

13.2 Deve dunque ritenersi consentito agli enti locali operare scelte di pianificazione al fine di garantire un corretto insediamento delle strutture di vendita, anche ponendo limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali, in considerazione degli aspetti connessi all’ambiente urbano – inclusi i profili relativi alla viabilità e all’impatto complessivo dei flussi di traffico – nonché dell’esigenza di assicurare un ordinato sviluppo del territorio comunale. La

diversità degli interessi pubblici tutelati, pertanto, “*impedisce di attribuire in astratto prevalenza, alle norme in materia commerciale rispetto al piano urbanistico (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 6 giugno 2017, n. 2699 Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2012, n. 2060)*” (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 28.08.2024, n. 7273; Id. Sez. III, 29.03.2024, n. 2954).

14. In tale prospettiva, alla luce delle argomentazioni emerse nel corso del dibattito consiliare, deve ritenersi che le limitazioni introdotte in sede di pianificazione non siano sproporzionate, immotivate o manifestamente illogiche rispetto agli obiettivi generali perseguiti, attenendo esse non a ragioni di natura prettamente economica o commerciale, ma alla tutela del territorio e dell’ambiente urbano, nonché al perseguimento di finalità di interesse pubblico prevalente quali sono il corretto bilanciamento del carico urbanistico derivante dalla realizzazione di strutture commerciali di media e grande dimensione, l’esclusione di un ulteriore aggravio di traffico veicolare sulla rete viaria cittadina e l’obiettivo di uno sviluppo compatibile con le esigenze del territorio e della collettività. In sostanza, le ragioni che sorreggono le scelte comunali trovano fondamento e legittimazione nell’esigenza di provvedere al governo del territorio e non sono animate da finalità di contingentamento degli insediamenti commerciali, da motivazioni che poggiano su valutazioni propriamente economiche o su esigenze di “programmazione” di natura commerciale, cioè da valutazioni estrinseche non attinenti al *proprium* del potere di pianificazione urbanistica, dovendosi conseguentemente escludere che l’impugnato divieto abbia finalità anticoncorrenziali e sia perciò in contrasto con le disposizioni nazionali ed eurounitarie in materia di libertà di iniziativa economica e commerciale.

15. In ultimo, neppur risulta fondata la censura con cui la ricorrente lamenta che l’accoglimento dell’osservazione n. 54 avrebbe di fatto svuotato di significato l’accoglimento dell’osservazione n. 13 che la stessa aveva presentato per ottenere che le aree di sua proprietà (mapp.li 2854 e 2614)

fossero azzonate come “*Tessuto T7 - Tessuto misto produttivo, commerciale e terziario*”.

Con l'osservazione n. 13, difatti, la ricorrente ha chiesto il riconoscimento della suddetta destinazione d'uso sul presupposto che la stessa “*consentirebbe interventi di adeguamento per il mantenimento dell'attività produttiva in essere, senza comunque compromettere la possibilità di una più ampia riqualificazione generale del comparto, rivolta all'insediamento di attività commerciali*”; soluzione, quest'ultima, neppure prospettata in termini esclusivi, poiché “*visto il contesto e considerata l'attività produttiva attualmente in essere e la presenza di più fabbricati di diverse tipologie e dimensioni*”, Furgocar ha comunque dato atto che “*in un'ottica di razionalizzazione e migliore utilizzo del comparto possano coesistere attività a carattere produttivo commerciale e terziario*”. Tanto che l'osservazione è stata accolta con la motivazione per cui “*l'attuale fabbricato presenta attività diversificate comprensive di attività produttiva e che quindi la riqualificazione in “T7\_Tessuto misto produttivo, commerciale e terziario” meglio si adatta allo stato dei luoghi*”.

15.1 L'osservazione faceva pertanto riferimento in termini generici al riconoscimento della destinazione commerciale, unitamente a quella terziaria e produttiva già presente in loco, senza preciso riferimento alla volontà di insediare una media o grande struttura di vendita, che è questione successiva attinente alle aspettative di sviluppo e valorizzazione dell'area coltivate dal privato. La destinazione commerciale sull'area, dunque, potrà essere sfruttata secondo le direttrici tracciate nell'ambito del nuovo strumento urbanistico con l'insediamento *ex novo* di esercizi di vicinato o strutture di vendita all'ingrosso e lo sviluppo delle strutture commerciali già esistenti.

Le censure esaminate sono dunque complessivamente da disattendere.

16. Con il secondo motivo – rubricato “*Violazione dell'art. 9, co. 7, e dell'art. 10, co. 1, lettera e-ter, della L.R. lomb. 11 marzo 2005, n. 12 - Violazione degli artt. 42, co. 2, lett. b), e 49 del d. lgs. 18 agosto 15 2000, n. 267 (T.u.e.l.) - Violazione ed erronea applicazione dell'art. 41, co. I e II, della Costituzione - Violazione dell'art. 16 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2012/C 326/02) in Gazzetta*

*Ufficiale dell'Unione Europea del 26 ottobre 2012 C 326/391 - Violazione degli articoli 3 e 6 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) - Eccesso di potere per illogicità manifesta, sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto assoluto di motivazione, arbitrarietà ed erroneità*” – si contesta che l’osservazione n. 54 sarebbe stata presentata dall’Organo tecnico (Servizio Urbanistica del Comune di Merate) senza alcuna legittimazione, non essendo siffatta facoltà consentita o prevista dal D.Lgs. n. 267/2000, né dall’art. 13 della L.R. della Lombardia n. 12/2005. La sede ove formulare i relativi pareri, pertanto, non sarebbe quella precedente alla valutazione politica propria dell’approvazione definitiva da parte del Consiglio Comunale della variante allo strumento urbanistico generale.

16.1 La presentazione dell’osservazione esulerebbe anche dalle competenze dei Responsabili di Servizi in tema di pareri ex art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000. Sarebbero stati altresì violati il parere motivato finale dell’Autorità competente per la VAS d’intesa con l’Autorità procedente del 28.03.2024 e il procedimento di valutazione ambientale strategica, come pure l’esito delle consultazioni con le Parti sociali ed economiche, previsto dall’art. 13, comma 3, della L.R. Lombardia n. 12/2005, nella quale non sarebbe presente alcuna direttiva che legittimi la preclusione assoluta di nuove attività commerciali di media e grande struttura di vendita.

16.2 Sempre nell’ambito del secondo motivo di ricorso, Furgocar lamenta poi che gli articoli 9, comma 7, e 10, comma 1, lettera e-ter), della L.R. della Lombardia n. 12/2005 non autorizzerebbero, né lo farebbe alcuna disposizione di legge, l’introduzione di una assoluta preclusione del commercio in media e grande struttura e commercio all’ingrosso nella competente zona urbanistica omogenea.

Il motivo è infondato.

17. Ai sensi dell’art. 13, comma 4 della L.R. della Lombardia n. 12/2005, *“entro novanta giorni dall’adozione, gli atti di PGT sono depositati nella segreteria comunale per un periodo continuativo di trenta giorni, ai fini della presentazione di*

*osservazioni nei successivi trenta giorni?’. Al comma 7 la disposizione precisa poi che “entro novanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni il consiglio comunale decide sulle stesse, apportando agli atti di PGT le modificazioni conseguenti all’eventuale accoglimento delle osservazioni?”.*

Il testo della norma non introduce alcuna limitazione ai soggetti che possono presentare osservazioni al nuovo strumento urbanistico, per cui, in mancanza di divieto espresso, non si può ritenere precluso all’Ufficio comunale di utilizzare tale strumento di collaborazione procedimentale. La ratio dell’osservazione presentata dall’Ufficio tecnico, che è peraltro prassi diffusa, è infatti quella di individuare gli aspetti meritevoli di completamento, coordinamento, adeguamento o più puntuale definizione della disciplina delineata in vista dell’approvazione definitiva del piano, come bene evidenziato, nella fattispecie, ad apertura della discussione in merito all’osservazione n. 54 dall’urbanista incaricato della redazione del Piano (*“È l’osservazione presentata dall’ufficio tecnico che, come sempre in questi casi, riassume una serie di piccole cose che non funzionano, applicazioni di norma, oppure di cose che sono cambiate nel frattempo dall’adozione ad oggi?”*).

17.1 Né tantomeno la possibilità per l’Ufficio tecnico di presentare osservazioni allo strumento urbanistico, nei termini che sono stati sopra precisati, deve essere sovrapposta alla diversa disciplina dei pareri di regolarità tecnica ai sensi dell’art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000 cui la ricorrente fa riferimento per stigmatizzare l’irregolarità della condotta dell’amministrazione. Detti pareri, difatti, rappresentano l’esercizio di una funzione doverosa in capo al responsabile dell’ufficio, che è questione diversa rispetto alla mera facoltà in capo all’ufficio tecnico di sottoporre alcuni profili meritevoli di attenzione alla discussione consiliare prima dell’approvazione dello strumento urbanistico.

17.2 Infine, ritiene il Collegio che non sia da condividere l’affermazione della ricorrente secondo cui l’introduzione del contestato divieto di insediamento di medie e grandi strutture commerciali contrasterebbe con il parere motivato

finale dell'Autorità competente per la VAS, come pure l'esito delle consultazioni con le parti sociali ed economiche previsto dall'art. 13, comma 3, della L.R. della Lombardia n. 12/2005, che non menzionerebbero alcuna limitazione per tipologia di esercizi commerciali. Quanto al primo, il parere è di contenuto favorevole e si esprime dunque positivamente rispetto ai contenuti della nuova pianificazione urbanistica, non essendo necessario, né previsto, che in detta sede debbano esserci precisi riferimenti alle specifiche scelte di pianificazione adottate dall'ente o a un particolare aspetto della disciplina urbanistica. Quanto al secondo, la consultazione con le parti sociali ed economiche non vincola le decisioni dell'amministrazione, né assurge a parametro di legittimità delle scelte dalla stessa adottate.

17.3 Con riferimento all'ultima questione prospettata nell'ambito del secondo motivo di ricorso – in parte ripresa anche nell'ambito del successivo mezzo di gravame – Furgocar contesta l'illegittimità della disciplina contenuta nella variante impugnata in quanto introdurrebbe un generalizzato, e dunque inammissibile, divieto sull'intero territorio di aperture di nuove strutture commerciali di grandi e medie dimensioni.

Ad avviso del Collegio, anche tale profilo di censura non coglie nel segno e risulta smentito da quanto già chiarito ai paragrafi precedenti in merito alle ragioni che sono alla base della disciplina urbanistica impugnata. Il divieto di insediamento di medie e grandi strutture di vendita non nasce, difatti, come espressione di valutazioni di natura economico-commerciale o da una decisione dell'amministrazione comunale volta a orientare lo sviluppo imprenditoriale del territorio sulla base di direttrici ritenute a priori adeguate. La scelta pianificatoria, al contrario, interessa le aree del Comune di Merate che hanno già subito un rilevante sfruttamento commerciale e che non sono in grado di sopportare ulteriori insediamenti diversi dalle strutture di vicinato, in considerazione del sottodimensionamento delle arterie viarie e delle problematiche legate all'incremento del traffico cittadino, che rilevano quali elementi negativi ex se e nel complesso dello sviluppo del territorio comunale.

Anche se diffuso sul piano territoriale, il divieto di apertura di nuove medie e grandi strutture di vendita non è frutto di una decisione aprioristica ispirata a ragioni anticoncorrenziali, di compartimentazione o anche soltanto di regolamentazione dell'attività commerciale in sé, per cui trova giustificazione e fondamento nell'esigenza di tutelare l'ambiente urbano, il suo armonioso sviluppo e lo sfruttamento sostenibile del territorio in rapporto alle esigenze di vita della cittadinanza.

18. Con il terzo motivo – rubricato “*violazione dell'art. 8, comma 2, lett. c), dell'art. 9, co. 7, e dell'art. 10, co. 1, lettera e-ter, della L.R. lomb. 11 marzo 2005, n. 12 - Violazione dell'art. 5, commi 1, 2 e 2-bis, della L.R. lomb. 2 febbraio 2010, n. 6*” – si deduce la violazione dell'art. 10, comma 1, lettera e) ter, della L.R. della Lombardia n. 12/2005, che mira alla promozione del commercio e dell'art. 9, comma 7 della predetta Legge, a mente del quale il Piano dei Servizi deve indicare i servizi da assicurare negli ambiti di trasformazione di cui all'articolo 8, comma 2, lettera e), con particolare riferimento a quelli in cui è prevista l'attivazione di strutture di distribuzione commerciale, terziarie, produttive e di servizio caratterizzate da rilevante affluenza di utenti, nonché la violazione dell'art. 8, comma 2, lettera c).

Il motivo è complessivamente infondato.

18.1 Le disposizioni della L. R. della Lombardia n. 12/2005 evocate dalla ricorrente come parametro di legittimità dell'impugnata deliberazione delineano, in termini generali, le funzioni e gli obiettivi cui rispondono i diversi documenti costitutivi del Piano di Governo del Territorio, attraverso i quali si esprimono le scelte discrezionali dell'amministrazione.

Così, l'art. 8, comma 2, lettera c) prevede che il documento di piano determina “*le politiche di intervento per la residenza, (...) le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, ivi comprese quelle della distribuzione commerciale, evidenziando le scelte di rilevanza sovracomunale, in applicazione dell'art. 15, commi 1 e 2, lettera g)*”. L'art. 9 comma 7 stabilisce che il piano dei servizi “*deve indicare i servizi da assicurare negli ambiti di trasformazione (...), con particolare riferimento agli ambiti entro*

*i quali è prevista l'attivazione di strutture di distribuzione commerciale, terziarie, produttive e di servizio caratterizzate da rilevante affluenza di utenti". Infine, a mente dell'art. 10, comma 1, lett. e ter), il Piano dei Servizi "individua le aree di localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, ivi compresi i centri commerciali (...). Individua, inoltre, all'interno del perimetro dei distretti del commercio di cui all'articolo 5 della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), gli ambiti nei quali il comune definisce premialità finalizzate all'insediamento di attività commerciali di vicinato e artigianali di servizio, al fine di promuovere progetti di rigenerazione del tessuto urbano e commerciale mediante il riuso di aree o edifici dismessi o anche degradati in ambito urbano".*

18.2 Dette disposizioni, pertanto, hanno valore prettamente programmatico e di principio, andando a indicare in termini generali quali sono i contenuti di massima di ciascun documento in cui si articola il P.G.T., senza però che gli stessi possano introdurre vincoli specifici all'esercizio della discrezionalità pianificatoria dell'ente locale o possano condizionarne le scelte di dettaglio. In questo quadro, il Comune di Merate ha proceduto a disciplinare, sul piano urbanistico, le modalità degli insediamenti commerciali, escludendo la possibilità di localizzare nuove medie e grandi strutture in ragioni di preminenti esigenze di tutela del territorio, del suo sviluppo sostenibile e dei problemi di traffico e viabilità già riconducibili alla saturazione delle aree a vocazione commerciale con plurimi insediamenti anche di rilevanti dimensioni. In tali zone, pertanto, proprio in considerazione dell'impatto complessivo sul territorio, è stata ammessa l'apertura di strutture di vendita all'ingrosso e nuovi esercizi di vicinato, categoria commerciale che, mentre favorisce la riqualificazione del tessuto cittadino sul piano dell'offerta di servizi, non incide negativamente sulla viabilità, sui flussi di traffico e sulla complessiva sostenibilità dello sviluppo commerciale.

In questi termini, non sussiste ad avviso del Collegio la lamentata violazione delle disposizioni sopra citate.

19. In conclusione, alla luce di quanto precede, il ricorso è infondato e va respinto.

20. Le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti in considerazione della particolarità della fattispecie esaminata.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere

Valentina Caccamo, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Valentina Caccamo**

**IL PRESIDENTE**  
**Gabriele Nunziata**

IL SEGRETARIO