

N. 00190/2010 REG.SEN.  
N. 00978/2009 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 978 del 2009, proposto da:  
Caterina Bianca Mazzarella, rappresentata e difesa dagli avv. Barbara  
D'Alessandro e Antonino Brambilla, con domicilio eletto presso lo  
studio di quest'ultimo, in Milano, via Soperga 14/A;

*contro*

Comune di Nova Milanese, rappresentato e difeso dall'avv. Mario  
Viviani, con domicilio eletto presso il suo studio, in Milano, piazza  
San Babila, 4/A;

*per l'annullamento*

- del provvedimento del Comune di Nova Milanese prot. n.  
2244/2330 del 2.2.2009, notificato in data 9.2.2009, avente ad  
oggetto : "comunicazione di cambio di destinazione d'uso senza  
opere (da negozio ad ufficio) dell'immobile sito in Nova Milanese,

Via Garibaldi n. 76 (fg. 19 mapp. 102 sub 721) presentata in data 2.2.2009 (prot. n. 2244) dalla signora Caterina Bianca Mazzarella. Diffida";

- delle deliberazioni del Consiglio Comunale del 24.11.2006 n. 63 e del 6.6.2007 n. 47, aventi ad oggetto, rispettivamente, "Adeguamento del Piano Regolatore Generale alla Programmazione Urbanistica delle attività commerciali ed equiparate. Adozione" e "Adeguamento del Piano Regolatore Generale alla Programmazione Urbanistica delle attività commerciali ed equiparate - controdeduzioni alle osservazioni pervenute e approvazione variante ai sensi della L.R. 23/97";

- delle Norme Tecniche di Attuazione allegate al PRG vigente nel Comune di Nova Milanese, contenute nel capo III, artt. 18, 19, 20, 21, 22, 23, 31, tabella 4, nella parte in cui non ammettono l'insediamento di agenzie immobiliari ai piani terreno con vetrine che affacciano su strada ed accesso diretto dalla stessa nelle vie centrali;

- di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Nova Milanese;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2009, relatore la dott.ssa Silvana Bini, l'avv. Barbara Alessandro per la ricorrente e l'avv. Angela Sarli, in sostituzione dell'avv. Viviani, per il Comune

intimato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

La ricorrente, agente immobiliare, iscritta nel ruolo degli Agenti di Affari in mediazione della Camera di Commercio di Milano, espone:

- di aver acquistato un immobile in Via Garibaldi, nel Comune di Nova Milanese, con destinazione d'uso a "negoziò", al fine di poter insediare la propria attività;
- che l'immobile de quo è collocato a piano terra, con una vetrina che affaccia direttamente su Via Garibaldi;
- di aver presentato in data 2.2.2009 domanda di cambio di destinazione d'uso da negozio a ufficio;
- che con atto prot. n. 2244/2330 del 2.2.2009, notificato in data 9.2.2009, il Comune l'ha diffidato dall'effettuare il cambio di destinazione d'uso, in quanto "l'immobile di cui all'oggetto ricade, sulla base della programmazione urbanistica comunale delle attività commerciali (deliberazioni del Consiglio Comunale del 24.11.2006 n. 63 e del 6.6.2007 n. 47) nel "Sistema commerciale lungo gli assi centrali"; in tale sistema il PRG promuove il mantenimento e il completamento della continuità dei fronti commerciali; a tal fine, secondo quanto previsto dall'art 23 e dalla tabella 4 delle NTA del vigente PRG, in queste aree non è ammesso l'insediamento ai piani terreno, con vetrine che affacciano su strada, di attività paracommerciali quali agenzie immobiliari .... e gli uffici in genere".

Avverso la diffida e gli atti di approvazione della programmazione urbanistica commerciale indicati in epigrafe, la ricorrente, dopo aver argomentato sulla natura dell'attività di intermediazione, articola le seguenti censure:

1) Eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione di legge, art 41 Cost.: l'Amministrazione Comunale, dopo aver equiparato l'attività di intermediazione immobiliare alle attività paracommerciali (art 18 delle NTA), ha introdotto illegittimamente nell'art 23 la limitazione per dette attività, vietandone l'insediamento lungo gli assi centrali nei locali posti ai piani terreno, in cui vi è l'accesso diretto al pubblico e le vetrine sulla strada;

2) Illegittimità per incompetenza e violazione di legge: art 6 del D. Lvo 114/1998; eccesso di potere per sviamento; violazione di legge, art 41 della Costituzione: la diffida è stata assunta in applicazione alla disciplina urbanistica delle attività commerciali, che ha introdotto una regolamentazione delle attività di intermediazione immobiliare, equiparandole erroneamente alle attività commerciali.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione Comunale di Nova Milanese, sollevando eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso e chiedendone nel merito il rigetto.

Alla camera di consiglio del 6 Maggio 2009, la domanda cautelare veniva rinunciata.

In vista dell'udienza di merito le parti depositavano nuovi scritti

difensivi.

Alla pubblica udienza del 3 Dicembre 2009 la causa veniva trattenuta in decisione dal Collegio.

#### DIRITTO

1) La ricorrente, agente immobiliare, ha impugnato l'atto con cui l'Amministrazione Comunale l'ha diffidata dall'effettuare il cambio di destinazione d'uso dell'immobile da negozio ad agenzia immobiliare. Contestualmente sono stati impugnati gli artt. 18 e segg. delle NTA, introdotti dalla delibere Consiliari nn. 63/2006 e 43/2007, che disciplinano l'insediamento di attività commerciali e paracommerciali, ed in particolare l'art 23 avente ad oggetto "prescrizioni per le attività nei sistemi commerciali lineari lungo gli assi centrali" al cui punto 2 si esclude "l'insediamento ai piani terreno, con vetrine che affacciano sulla strada, di attività paracommerciali, quali agenzie assicurative, immobiliari e di intermediazione, le agenzie funebri, i laboratori di analisi mediche o cliniche, gli ambulatori e gli uffici in genere".

2) Preliminarmente vanno esaminate le eccezioni del ricorso sollevate dalla difesa del Comune intimato, una di irricevibilità per tardività della impugnazione delle NTA del PRG e la seconda di inammissibilità per carenza di interesse della diffida, in quanto atto dovuto, di mera applicazione delle norme sopra citate.

Entrambe le eccezioni sono infondate.

Le NTA contenenti la disciplina urbanistica della attività

commerciale hanno una indubbia natura regolamentare, stante la suscettibilità ad una ripetuta applicazione; pertanto, potendo esplicare effetto lesivo solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, le eventuali censure anche avverso le suddetta norme sono state correttamente proposte in occasione dell'impugnazione dell'atto applicativo, cioè la diffida del 2.2.2009.

Ne consegue che la loro impugnazione è tempestiva, essendo proposta unitamente all'atto da cui discende l'effettiva lesione.

Essendo infondata l'eccezione di irricevibilità, va respinta anche quella di inammissibilità per carenza di interesse, in quanto, la diffida, quale atto applicativo delle disposizioni generali, è atto applicativo e immediatamente lesivo, in quanto tale da impugnare nel termine decadenziale decorrente dalla sua notificazione, unitamente alle norme generali, di cui fa applicazione.

3) Nel merito il ricorso è fondato e merita accoglimento.

3.1 L'Amministrazione ha diffidato la ricorrente dall'operare il cambio di destinazione d'uso dei locali, in applicazione all'art 23 delle NTA, dal titolo "Prescrizioni per le attività di sistemi commerciali lineari lungo gli assi centrali", in cui non viene ammesso l'insediamento ai piani terreni con vetrine che affacciano sulla strada di attività paracommerciali, tra cui l'agenzia immobiliare.

Detta disposizione è stata introdotta con la variante adottata e approvata rispettivamente con le delibere del Consiglio Comunale nn. 63/2006 e 6/2007 di adozione e approvazione della variante di

adeguamento ex art 6 D. Lvo 114/98, in materia di urbanistica commerciale.

Sostiene parte ricorrente l'illegittimità delle disposizioni dell'Amministrazione che, dopo aver qualificato le attività di intermediazione immobiliare come paracommerciali ( art 18,1 lett. b) delle NTA) ha introdotto nell'art 23 la limitazione quanto alla loro collocazione, escludendone l'insediamento ai piani terreno, con vetrine che affacciano sulla strada, nei sistemi commerciali lineari.

3.2 L'art 23 delle NTA, puntualmente impugnato dalla ricorrente, ad avviso del Collegio, è viziato sotto il profilo della illogicità e irrazionalità, in quanto introduce un limite ingiustificato che si concretizza nella violazione dell'art 41 Cost.

Se da una parte è certamente incontestata l'ampia discrezionalità che la legge attribuisce agli organi comunali titolari del potere di governo del territorio, è altrettanto doveroso riconoscere che tale potere discrezionale debba essere esercitato nel rispetto dei canoni della logicità e della razionalità, aspetti questi sindacabili *ab externo* solo attraverso lo strumento della motivazione. Nel caso de quo non appare sufficiente la motivazione contenuta nella stessa disposizione, in cui, per i sistemi commerciali lineari lungo gli assi centrali, il PRG “promuove il mantenimento e il completamento della continuità dei fronti commerciali”.

L'esigenza di preservare l'integrità dei fronti commerciali, non è sufficiente a giustificare una limitazione così invasiva nell'attività

economica di determinate categorie, in considerazione dello stato dei luoghi e della realtà territoriale.

La necessità di salvaguardare e rivitalizzare le vie centrali di un comune, imponendo che le vetrine siano utilizzate solo da attività con la vendita di beni al pubblico, può giustificarsi in una realtà turistica, in cui vi è l'opportunità di creare viali idonei al passeggio, ma non in un comune quale il Comune di Nova Milanese, che, senza nulla togliere al possibile interesse che può avere, tuttavia non rappresenta una meta per le vacanze o una particolare attrazione turistica.

La disposizione si concreta in una limitazione all'attività economica di una pluralità di categorie d'affari, limitazione che non trova un'idonea giustificazione nell'interesse pubblico teso a rivitalizzare le strade, con vetrine solo d'esposizione, in considerazione della realtà territoriale del comune stesso.

Pertanto, a prescindere dalla qualificazione giuridica dell'attività di intermediazione e dalla sua equiparabilità alla categoria commerciale o meno, si deve ritenere illegittima la disposizione posta nell'art 23 delle NTA, che vieta l'insediamento di attività paracommerciali e uffici in genere al piano terreno con vetrine che affacciano su strade.

Per tali ragioni, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento dell'art 23 delle NTA e della diffida che dà applicazione alla norma ivi contenuta.

In considerazione della novità della questione giuridica affrontata, si



può disporre l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sez. II, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e per l'effetto annulla l'art 23 delle NTA e il provvedimento prot. n. 2244/2330 del 2.2.2009, che dà applicazione alla suddetta norma.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio dei giorni 3 e 10 dicembre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Silvana Bini, Primo Referendario, Estensore

Alberto Di Mario, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/01/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO

