

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 01871/2026 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1871 del 2026, proposto da
Fondazione Laura e Alberto Genovese Ets, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Travi e Elena Travi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bodio Lomnago, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Chierichetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento del Servizio lavori pubblici - Edilizia privata del Comune di Bodio Lomnago 12 maggio 2026, n. 2959, con il quale è stato disposto, fra l'altro, il “*divieto immediato di prosecuzione dell'attività sociosanitaria a bassa intensità assistenziale denominata “La Casa di Stefano” avviata dalla Fondazione presso l'immobile sito in Via dei Castagni n. 25, Bodio Lomnago (foglio 3, mapp. 289), ai*

sensi dell'art.19, comma 3, primo periodo, L. 241/U1990, per accertata incompatibilità della destinazione urbanistica di cui all'immobile che ospita l'attività oggetto della SCIA prot. n. 2505 del 21 aprile 2026", nonché la "rimozione di tutti gli eventuali effetti dell'attività avviata, con obbligo per i destinatari del presente atto di ripristinare la destinazione d'uso conforme alle previsioni del PGT vigente".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bodio Lomnago;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente espone di essere una Fondazione, ente del terzo settore, che svolge un'attività di interesse sociale per l'assistenza, il sostegno, l'orientamento, l'integrazione sociale e la promozione dell'inserimento lavorativo di persone in condizioni di svantaggio o di disagio a causa della dipendenza da sostanze stupefacenti, e un'attività di supporto alle loro famiglie.

A questo fine la Fondazione ha istituito a Milano un ambulatorio per persone che soffrono di dipendenze, in cui possono trovare un'assistenza medica gratuita, ed ha altresì acquisito in comodato d'uso la disponibilità di un immobile sito nel territorio del Comune di Bodio Lomnago, al fine di individuare una sede da adibire a centro residenziale a bassa intensità assistenziale, come disciplinato dalla normativa regionale vigente, per un numero di ospiti inferiore ad otto, da assistere nel percorso riabilitativo.

L'ampio edificio è costituito da una villa circondata da un giardino di circa 40.000

mq, e comprende anche un'area boschiva.

Dal punto di vista urbanistico il compendio immobiliare è disciplinato da un'apposita scheda del piano delle regole del piano di governo del territorio, alla Tavola PR var 1 *“Allegato Norme di Attuazione Indirizzi e prescrizioni aree di completamento ACR”*.

La scheda include l'area in un Ambito di completamento denominato AC7 per il 15%, in Ambiti agricoli di particolare valenza paesaggistica AVP per il 26%, in Ambiti boschivi P.I.F. – art. 36 NdA per il 55%, e come strada per il 4%.

Circa le destinazioni d'uso ammesse, la scheda dispone quanto segue: *“Sono ammesse come funzioni insediabili, così come declinate dalle NdA del Piano delle Regole: - la residenza (RP) per le funzioni principali, sono altresì ammesse le funzioni complementari alla residenza di natura ricettiva, nonché le attività di servizi privati di carattere ricreativo e sportivo con esclusione di quelle che possono determinare impatti negativi sull'ambiente circostante in quanto generatrici di traffico, di emissioni rumorose ecc.. (quali ad esempio discoteche, sale da ballo,...)”*.

2. La ricorrente riferisce di aver presentato in data 20 aprile 2026 all'Agenzia di tutela della salute dell'Insubria, competente per territorio, una segnalazione certificata di inizio attività riguardante l'avvio della struttura residenziale per persone dipendenti da sostanze lecite ed illecite, con cui ha attestato il possesso dei requisiti generali e specifici richiesti dalla disciplina regionale.

La segnalazione di inizio attività è stata inviata per conoscenza anche alla Regione Lombardia e al Comune di Bodio Lomnago.

2.1 Il Comune con provvedimento del 12 maggio 2026, n. 2959, ha ordinato il divieto di prosecuzione dell'attività già avviata ritenendo che la stessa *“consistente nell'erogazione di prestazioni di assistenza residenziale a bassa intensità per soggetti con problematiche di dipendenza - costituisce, nella sua oggettiva configurazione, una destinazione d'uso di natura sociosanitaria, non riconducibile alla funzione residenziale ordinaria né ad alcuna delle funzioni complementari*

ammesse nell'Ambito AC7” dato che “nessuna delle funzioni ammesse nel predetto Ambito contempla l'insediamento di unità d'offerta sociosanitarie, strutture di assistenza collettiva a soggetti con dipendenze patologiche, né funzioni di natura sociosanitaria in senso lato”.

3. Con il ricorso in epigrafe tale provvedimento è impugnato con due motivi.

3.1 Con il primo motivo la Fondazione ricorrente lamenta la violazione dell'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, dell'art. 23-ter del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, degli articoli 51, 52 e 53 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, in quanto l'attività insediata, qualificata dalla disciplina regionale vigente a *“bassa intensità assistenziale”* non comporta un mutamento di destinazione d'uso dell'unità immobiliare dato che si sostanzia in un normale utilizzo residenziale dell'immobile, da parte di un numero limitato di ospiti, in un immobile che ha una superficie idonea per un numero molto maggiore di persone, e che pertanto non incide sul carico urbanistico, in un contesto in cui la funzione residenziale è espressamente ammessa dalla scheda che disciplina le destinazioni d'uso ammesse per il compendio immobiliare, fermo restando che, in ogni caso, qualora fosse configurabile un mutamento di destinazione d'uso, questo non sarebbe urbanisticamente rilevante ai sensi dell'art. 23-ter del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

3.2 Con il secondo motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 19, commi 1 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e l'incompetenza del Comune perché ha inibito l'efficacia di una segnalazione certificata di inizio attività priva di connotati urbanistico edilizi, inviata solo per conoscenza al Comune e che era rivolta all'Agenzia di tutela della salute competente in via esclusiva a verificare la sussistenza dei presupposti all'avvio di questa specifica tipologia di attività, e che ha consentito alla predetta segnalazione di consolidare i propri effetti.

4. Si è costituito in giudizio il Comune replicando alle censure proposte e chiedendo la reiezione del ricorso.

In rito il Comune ha eccepito la tardività della memoria depositata in giudizio dalla

ricorrente venerdì 5 giugno 2026, alle ore 16:19, in violazione del termine di due giorni liberi antecedenti la Camera di consiglio fissata per l'esame della domanda cautelare nella data di martedì 9 giugno 2026, previsti dall'art. 55 cod. proc. amm., e l'inammissibilità di un nuovo motivo introdotto con la predetta memoria con cui la ricorrente deduce la violazione dell'art. 23-ter del D.P.R. n. 380 del 2001, prospettando la tesi secondo cui tale norma, come da ultimo formulata, nel definire le categorie funzionali urbanisticamente rilevanti, ha superato le distinzioni e le sottocategorie ostativi eventualmente presenti in passato negli strumenti urbanistici comunali.

5. Alla camera di consiglio del 9 giugno 2026, fissata per l'esame collegiale della domanda cautelare, è stato dato a verbale l'avviso della possibile definizione del ricorso con sentenza resa in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., e la causa è stata trattenuta in decisione.

6. L'eccezione di tardività della memoria depositata dalla parte ricorrente è infondata.

Infatti secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale condiviso dal Collegio *“dal combinato disposto dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 52 del codice del processo amministrativo si evince con chiarezza che, al fine del compimento degli atti processuali svolti fuori dell'udienza che scadono di sabato, quest'ultimo è equiparato ai giorni festivi. Ciò vale solo per i termini che si calcolano in avanti, e non anche per i termini che si calcolano a ritroso, atteso che il cit. art. 52 comma 5, estende al sabato solo la proroga di cui al comma 3, ovverosia la proroga dei giorni che scadono di giorno festivo, e dunque non anche il meccanismo di anticipazione di cui al comma 4, con la conseguenza che se un termine a ritroso scade di sabato, esso non va anticipato al venerdì, così come se il termine a ritroso scade di domenica, va anticipato al sabato e non al venerdì. In sostanza, il sabato è equiparato ai giorni festivi soltanto per i termini in avanti e non per quelli a ritroso (Consiglio di Stato sez. VII, 29/01/2025, n. 712)”* (in questi termini T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. V, 13 aprile 2026, n. 1635; cfr. altresì T.A.R. Lombardia,

Milano Sez. V, ord. 18 marzo 2026, n. 326).

Ne consegue che il termine a ritroso di due giorni liberi prima della camera di consiglio nel caso all'esame scadeva di sabato, e pertanto la memoria depositata il venerdì è tempestiva.

Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità del nuovo motivo asseritamente introdotto con la memoria, perché in realtà la ricorrente si è limitata ad argomentare e sviluppare una censura già presente nel ricorso originario nell'ambito del primo motivo.

7. Nel merito il ricorso deve essere accolto in ragione della fondatezza di entrambi i motivi proposti.

Infatti il Comune ha erroneamente ricondotto l'attività svolta dalla ricorrente ad una destinazione d'uso dell'immobile di natura socio sanitaria urbanisticamente rilevante, quando invece la disciplina regionale comporta la qualificazione di questa specifica attività come ricompresa tra le ordinarie funzioni residenziali, in quanto tale legittimamente insediabile in immobili per i quali sia riconosciuta, come nel caso di specie, la destinazione residenziale.

Al riguardo va osservato che la ricorrente ha avviato un'attività a "*bassa intensità assistenziale*" che è oggetto di una specifica disciplina regionale.

Già l'allegato A della delibera di Giunta regionale 7 aprile 2003, n. 7/12621 recante "*Determinazione dei requisiti standard per l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento dei servizi privati e pubblici per l'assistenza alle persone dipendenti da sostanze illecite e lecite (art. 12 comma 3 e 4 l.r. 31/97) e indirizzi programmatici e direttive sull'organizzazione dei servizi territoriali dipendenze nelle A.S.L.: progetto Regionale Dipendenze*" attuativa degli articoli 4 e 12 della legge regionale 11 luglio 1997, n. 31, nel definire i requisiti minimi specifici relativi alle strutture residenziali e semiresidenziali con capacità ricettiva inferiore a 8 posti, menzionava solamente la necessità di possedere i "*Requisiti previsti per le civili abitazioni*".

Parimenti la deliberazione della Giunta regionale 31 luglio 2015, n. X/3945, attualmente vigente, nell'allegato relativo all'Area dipendenze, con riguardo agli standard strutturali richiesti per le *“unità d'offerta residenziale a bassa intensità assistenziale”* rivolte a persone con problemi di dipendenza, ha stabilito (al paragrafo 5.1.6) che *“le unità d'offerta residenziali a bassa intensità assistenziale sono realizzate in appartamenti con capacità ricettiva non superiore a otto posti, che devono rispettare i requisiti previsti per le civili abitazioni”*.

Nello stesso senso dispone anche la deliberazione della Giunta regionale 2 febbraio 2026, n. 4 XII/5696, che entrerà in vigore da 1° gennaio 2027, la quale nell'allegato 4, recante *“Requisiti di esercizio e accreditamento centri di cura e di riabilitazione per le dipendenze (crd) in forma residenziale”*, al paragrafo ES 1.25, relativo ai *“Requisiti specifici per area bassa intensità residenziale con programmi di reinserimento a bassa intensità assistenziale”*, specifica che l'attività viene svolta in *“Appartamenti con capacità ricettiva non superiore ad otto posti, che devono soddisfare i requisiti previsti per le civili abitazioni”*.

Tali indicazioni fornite dalla disciplina regionale costituiscono un chiaro indice dello svolgimento di un'attività compatibile con la destinazione d'uso residenziale degli immobili priva di una autonoma rilevanza urbanistica sotto il profilo socio-sanitario in quanto, trattandosi per l'appunto di unità a bassa intensità assistenziale, l'elemento sanitario – assistenziale ha un carattere limitato se non esiguo, che in ogni caso non risulta prevalente.

Una conferma circa la mancanza in concreto della prevalenza dell'elemento sanitario assistenziale si ricava dalla descrizione del tipo di attività svolta contenuta nella relazione redatta dal responsabile della struttura il 14 maggio 2026 (cfr. doc. 8 allegato al ricorso), in cui si specifica che *“La struttura opera nell'ambito dei servizi residenziali a bassa intensità assistenziale rivolti a persone con problematiche di dipendenza e svolge prevalentemente funzioni educative, relazionali e socio riabilitative. L'intervento si configura come accompagnamento quotidiano finalizzato alla stabilizzazione personale, alla prevenzione delle*

ricadute e al recupero graduale delle competenze individuali e sociali” e che “Nel corso della permanenza presso la struttura, l’ospite viene sostenuto attraverso un lavoro educativo continuativo orientato alla costruzione di una routine quotidiana stabile, alla gestione della vita comunitaria e al mantenimento degli impegni terapeutici concordati con i servizi territoriali di riferimento. Gli operatori svolgono un’attività costante di osservazione educativa, sostegno motivazionale e supporto relazionale, intervenendo nella gestione delle fragilità emotive, delle difficoltà comportamentali e delle problematiche connesse al rischio di ricaduta”.

Una tale attività, come dedotto dalla ricorrente, non è idonea a determinare un incremento del carico urbanistico rispetto alla normale destinazione abitativa dell'immobile, in quanto il numero di ospiti è limitato a otto persone rispetto ad un edificio che può ospitarne un numero maggiore, e lo svolgimento dell’attività, sostanzialmente priva di significativi connotati sanitari e socio assistenziali, non comporta un afflusso sistematico di utenti, personale sanitario o mezzi di servizio tale da differenziarla dall’ordinario uso residenziale.

Ne consegue che risultano applicabili a questa fattispecie i principi affermati dalla giurisprudenza circa la riconducibilità, dal punto di vista urbanistico ed edilizio, alla destinazione residenziale di attività analoghe o assimilabili a quella in esame (cfr., con riguardo alle strutture di co-housing per disabili adulti, Consiglio di Stato, Sez. VII, 21 ottobre 2025, n. 8163; con riguardo alla riabilitazione in bassa intensità assistenziale di pazienti psichiatrici, Consiglio di Stato, Sez. V, 20 febbraio 2006, n. 696; con riguardo alle comunità alloggio per persone anziane, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 14 marzo 2019, n. 548; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II bis, 14 marzo 2014, n. 9901; con riguardo ad una comunità alloggio per il recupero ed il reinserimento sociale di soggetti tossicodipendenti T.A.R. Lombardia, Brescia, 11 aprile 2001, n. 230, quest’ultima allegata alle difese della parte ricorrente).

Il primo motivo è pertanto fondato, in quanto il Comune ha equivocato il tipo di attività svolta dalla Fondazione sull’immobile qualificandola erroneamente come

un'autonoma attività di tipo sanitario e socio assistenziale urbanisticamente rilevante, anziché come un'attività che, per le concrete modalità di esercizio conformi alla disciplina regionale, si configura come forma di convivenza assistita che si svolge in edifici destinati a civili abitazioni, rispetto ai quali non è prospettabile un contrasto con la destinazione urbanistico edilizia di tipo residenziale prevista dallo strumento urbanistico.

Da quanto esposto consegue la fondatezza anche del secondo motivo, in quanto il Comune ha inibito l'efficacia di una segnalazione certificata di inizio attività rivolta all'Agenzia di tutela della salute priva di rilievo sotto il profilo urbanistico ed edilizio, rispetto alla quale non aveva titolo di pronunciarsi.

In definitiva il ricorso deve essere accolto.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna il Comune di Bodio Lomnago alla rifusione delle spese di giudizio in favore della parte ricorrente liquidandole nella somma di € 2.000,00 a titolo di competenze e spese oltre ad iva e cpa.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Mielli, Presidente, Estensore

Silvana Bini, Consigliere

Concetta Plantamura, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Stefano Mielli

IL SEGRETARIO