



Francesca Lupacchino, l'Avv. Eugenio Bono delegato dall'Avv. Giovanni Brambilla Pisoni per BARONE e DE LUCA e l'Avv. Gabriele Teodoro Pierni per ROSATA.

#### FATTO

L'atto di citazione, depositato il 18.3.2025, riguarda un intervento edilizio realizzato dalla Bluestone Crescenzago S.r.l. a Milano, in via Crescenzago n. 105 (denominato *Park Towers*) e coinvolge i dipendenti del Comune di Milano BARONE Carla quale dirigente presso lo Sportello Unico dell'Edilizia (SUE), DE LUCA Maurizio quale responsabile del procedimento e ROSATA Francesco quale tecnico istruttore.

L'intervento, all'esito di un complesso *iter* amministrativo descritto in citazione (cfr. pagg. 1-11), veniva qualificato come ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione ex art. 3, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001 per una s.l. pari a 2079,01 mq. e come nuova costruzione e ampliamento ex art. 3, comma 1, lett. e.1) dello stesso D.P.R. per una s.l. pari a 5952,30. Era avviato, sulla base di SCIA presentata il 22.7.2020, in data 15.3.2021 e quindi fatto di oggetto di successive varianti in corso d'opera. Risulta ad oggi quasi totalmente completato.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano avviava un procedimento penale (n. 4622/2023 RGNR) nel quale si prospetta, nei confronti di tutti i convenuti nel presente giudizio, la contravvenzione di cui agli art. 113 c.p. e 44, comma 1 lett. b) del D.P.R. n. 380/2001 per la qualificazione errata dell'intervento edilizio, la violazione dell'art. 41 *quinquies*, comma 6 della L. n. 1150/1942, per la mancata approvazione di un piano particolareggiato esecutivo, la violazione dell'art. 23 del D.P.R. n.

380/2001, per l'illegittimo utilizzo della SCIA, la violazione dell'art. 46 della L.r. Lombardia n. 12/2005, per la monetizzazione di *standard* urbanistici senza i presupposti richiesti. Nei confronti di BARONE e DE LUCA la Procura, con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari del 31.1.2024, formulava inoltre l'imputazione per abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), reato poi abrogato dalla L. n. 114/2024. L'imputazione veniva poi modificata in quella di falso materiale e ideologico ex artt. 476 e 479 c.p.

L'atto di citazione, ripercorso l'*excursus* normativo e giurisprudenziale sul concetto di ristrutturazione (pagg. 19-27 citaz.), evidenzia, per quanto interessa il profilo contabile, che l'intervento edilizio in questione non doveva essere qualificato come ristrutturazione edilizia, bensì come nuova costruzione, essendo di carattere residenziale e del tutto diverso dai precedenti edifici aventi finalità produttive e terziarie, comunque privo di qualsiasi collegamento con queste, e che l'errata qualificazione ha generato un minor introito per il Comune di Milano pari ai minori oneri di urbanizzazione corrisposti. La documentazione allegata all'atto di citazione (doc. 6) include un parere dell'Arch. Maurizio Bracchi del 10.9.2024 che, su incarico di parte attrice, ha quantificato il danno erariale in euro 321.245,71 corrispondente al mancato incasso del contributo di costruzione dovuto per il permesso di costruire relativo all'intero intervento. Contestata la colpa grave, ai convenuti è chiesta la condanna al risarcimento del danno quantificato in detta misura, oltre accessori, e ripartito nelle seguenti quote: 50% alla BARONE, quale dirigente, e 25% a ciascuno degli altri due convenuti.

Nessuno dei convenuti ha presentato controdeduzioni o richiesta di audizione nella fase preprocessuale.

ROSATA si è costituito in data 18.9.2025.

Egli contesta la ricostruzione dei fatti offerta dalla Procura, sostenendo che l'intervento edilizio è stato correttamente qualificato come ristrutturazione edilizia e nuova costruzione, in conformità alle norme interne e alle direttive del Comune di Milano, che permetterebbero la ristrutturazione edilizia anche in caso di demolizione e ricostruzione con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. Richiama a tal fine il nuovo testo dell'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001 come modificato dal D.L. n. 76/2020 conv. in L. n. 120/2020. Riferisce di due varianti in corso d'opera presentate dopo l'avvio del procedimento penale nel 2023 e nel 2024 (n. 191015/2024, c.d. Quarta variante). Con quest'ultima, presentata in data 3 aprile 2024, l'impresa, al fine di superare le contestazioni della Procura penale e nell'interesse degli acquirenti delle unità immobiliari in costruzione, ha riqualificato l'intero intervento come nuova costruzione. Quanto al calcolo del contributo di costruzione osserva che il consulente del PM non avrebbe considerato la legislazione regionale (artt. 44.8 e 48.6 della L. r. n. 12/2005), che prevede comunque la riduzione degli oneri di urbanizzazione del 60% e del costo di costruzione del 50% per gli interventi di demolizione e ricostruzione anche senza ristrutturazione edilizia. In sostanza, secondo la difesa, non vi sarebbe differenza sul piano degli oneri, sia a volere qualificare l'intervento con la doppia qualifica di nuova costruzione e ristrutturazione (come è stato fatto in un primo tempo) oppure con quella unica di nuova costruzione. Argomenta diffusamente sulla mancanza della colpa grave, sostenendo di aver agito in conformità alle direttive e alle prassi comunali, e del danno, di cui comunque contesta la quantificazione. In via preliminare,

chiede la sospensione del giudizio in attesa della definizione di quello penale n. 4622/23 RGNR e, nel merito, il rigetto della domanda ovvero, in subordine, la riduzione del *quantum*. In via istruttoria indica un teste, individuato nel responsabile del procedimento dell'Unità oneri di urbanizzazione del SUE e chiede disporsi c.t.u.

BARONE e DE LUCA si sono costituiti con lo stesso difensore in data 23.9.2025. Affermano la correttezza del proprio operato, la carenza di elemento soggettivo, invocando anche l'applicazione dello scudo erariale previsto dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020 conv. in L. n. 120/2020 e successivamente prorogato (con il conseguente esonero da responsabilità amministrativa delle condotte commissive colpose nel periodo dal 17.7.2020 al 31.12.2025), la mancanza di danno e chiedono il rigetto della domanda. In sostanza la loro difesa si incentra sulla qualificazione giuridica dell'intervento edilizio, che, sulla base del testo novellato dell'art. 3, comma 1 e dell'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001, vigente al momento della SCIA del 22 luglio 2020, ammetteva come ristrutturazione edilizia anche interventi di demolizione e ricostruzione con modifiche di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche.

Dopo il deposito delle comparse di costituzione la Procura regionale ha adottato tre decreti istruttori nei confronti del Comune di Milano (nn. 853, 931 e 942/2025) con cui ha chiesto, rispettivamente, i provvedimenti di rideterminazione degli oneri nelle more adottati; gli atti di variante (del 13.9.2023 e del 3.4.2024) con cui l'intervento è stato interamente qualificato come nuova costruzione; l'istanza di ricalcolo del contributo di costruzione e di conseguente rimborso presentata dall'impresa costruttrice e il relativo esito.

Il Comune ha riscontrato le suddette richieste in data 2.10.2025, depositando il provvedimento di aggiornamento del calcolo degli oneri e il diniego dell'istanza di rimborso adottati l'1.10.2025.

In data 3.10.2025 la Procura ha chiesto un rinvio della discussione al fine di valutare l'incidenza degli atti depositati, alcuni successivi alla citazione, sulla quantificazione del danno addebitato ai convenuti.

La discussione veniva quindi rinviata, con decreto fuori udienza, al 16.4.2026 con assegnazione alle parti di termine per memorie e documenti.

In data 19.2.2026 la Procura ha depositato nuovo atto di incarico al proprio consulente Ing. Bracchi per la valutazione delle difese delle parti e della documentazione prodotta *medio tempore* dal Comune di Milano e, in data 6.3.2026, certificazione della retribuzione lorda dei convenuti negli anni 2019, 2020, 2021, 2022.

In data 24.3.2026 la medesima ha depositato la nuova perizia dell'Ing. Bracchi del 22.3.2026, la deliberazione del Comune di Milano del 17 maggio 2023 n. 28 che ha aggiornato gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria dovuti per gli interventi di nuova costruzione, di ampliamento di edifici esistenti e di ristrutturazione edilizia. Ha anche depositato memoria in cui, preso atto del ricalcolo degli oneri effettuato dal Comune, riduce il danno per cui è citazione ad euro 138.339,76. Contestualmente ha precisato (pag. 7) che, in coerenza con l'atto introduttivo del giudizio, viene contestata esclusivamente l'illegittima qualificazione dell'intervento edilizio e la conseguente ridotta quantificazione del contributo di costruzione, rimanendo esclusa ogni questione relativa alla cessione e alla monetizzazione di aree correlate all'aumentato carico urbanistico conseguente all'intervento.

Nella stessa data i convenuti BARONE e DE LUCA hanno prodotto ulteriore documentazione consistente nelle memorie depositate dal Comune di Milano in sede penale quale persona offesa dal reato ex art. 90 c.p.p. in giudizi diversi da quello che ha ad oggetto l'intervento edilizio per cui è causa.

Il 27.3.2026 ha depositato memoria il ROSATA, che evidenzia come il Comune di Milano, in qualità di parte offesa, abbia deciso di non costituirsi parte civile nel processo penale e di presentare in quella sede memorie ex art. 90 c.p.p. in cui difende la correttezza dell'operato dei dipendenti nelle questioni per cui è causa alla luce dei propri orientamenti e direttive in materia.

All'udienza del 16 aprile 2026, le parti hanno argomentato e richiamato le rispettive conclusioni come in atti.

Il giudizio è stato quindi trattenuto a decisione.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare va respinta l'istanza di sospensione del giudizio in attesa della definizione di quello penale, ostandovi l'assenza di pregiudizialità logico-giuridica, necessaria ai fini della sospensione ex art. 106 c.g.c. (cfr. questa Sez. nn. 138/2023 e 13/2025).

2. Ancora in via preliminare, la difesa BARONE e DE LUCA ha invocato l'applicazione del c.d. scudo erariale previsto dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020 conv. in L. n. 120/2020 e successivamente prorogato, che prevede l'esonero da responsabilità amministrativa delle condotte commissive colpose nel periodo dal 17.7.2020 al 31.12.2025.

Le condotte per cui è causa, invero, sono successive alla presentazione della SCIA con cui sono stati avviati i lavori in data 22.7.2020 e ricadono quindi nel suddetto arco temporale.

Secondo parte attrice lo scudo non troverebbe applicazione nella specie, trattandosi, a suo dire, di condotte omissive consistite nel non aver compiuto le necessarie verifiche implicate dall'attività edilizia privata liberalizzata e non aver esercitato i conseguenti poteri repressivi e inibitori. Nella discussione orale ha anche citato giurisprudenza a sostegno, riguardante peraltro fattispecie differenti: Sez. Lazio n. 330/2024 (in un caso di disposizione di bonifico senza verifica dell'esistenza di impegno e mandato), Sez. Friuli V.G. n. 32/2023 (soccombenza in giudizio per omessa esclusione dalla gara della società vincitrice) e Sez. II App. n. 356/2023 (deterioramento di farmaci per omesso corretto ripristino del funzionamento del frigorifero in cui erano custoditi).

A parere del Collegio occorre prendere le mosse dalle norme regolano che il procedimento amministrativo della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Questo è disciplinato in via generale dall'art. 19 della L. n. 241/1990 (legge generale del procedimento amministrativo) e, per quanto riguarda la materia edilizia, dagli artt. 22-23<sup>bis</sup> del D.P.R. n. 380/2001 (t.u. edilizia).

Quest'ultimo articolo ha trovato applicazione nella specie ed è espressamente richiamato negli atti di causa (cfr. la nota 18.2.2021 con cui la BARONE comunica l'efficacia della SCIA, prodotta dalla Procura regionale *sub* doc. 3)

Esso, rubricato "Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione di inizio lavori", prevede, per quanto qui interessa, al comma 2: *"In caso di presentazione contestuale della segnalazione certificata di inizio attività e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, l'interessato può dare inizio ai lavori solo dopo la comunicazione da parte*

*dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi”.*

Dunque, laddove per interventi complessi, come quello di specie, sia necessario acquisire atti di assenso da parte di altri organi o uffici non è sufficiente attendere il perfezionarsi del silenzio assenso a seguito della SCIA (secondo il procedimento ordinario), ma occorre, per potere dare il via ai lavori, la comunicazione da parte del SUE dell'avvenuta acquisizione dei predetti atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi.

Ciò posto, nei fatti di causa emergono indubbiamente condotte attive, così descritte nella stessa citazione (pag. 44) e poste a base delle relative contestazioni: *“In ogni caso, si ribadisce, è intendimento di questa Procura contabile limitarsi con il presente atto a contestare la indiscussa condotta anti giuridica gravemente colposa tenuta da Francesco Rosata (che, come evidenziato nel fatto, ha seguito l'istruttoria relativa alla Scia depositata il 22.07.2020, confermando la qualificazione operata dal privato), da Barone Carla (dirigente del SUE, che ha comunicato l'efficacia della medesima Scia) da Maurizio De Luca (che, in qualità di responsabile del procedimento, ha seguito l'istruttoria e, trasmettendo all'Unità Oneri di Urbanizzazione la pratica edilizia, ha chiesto la quantificazione del contributo di costruzione sulla base della errata qualificazione dell'intervento) ”.*

Può quindi ritenersi il carattere attivo delle condotte a fondamento della domanda, che sono individuabili come segue.

Per BARONE: nella fase procedimentale seguita alla comunicazione della SCIA ex art. 23 e ss. D.P.R. n. 380/2001 emetteva la determina dirigenziale in data 1.2.2021 in cui dichiarava di approvare lo schema di atto unilaterale

d'obbligo presentato in data 26.1.2021 e la citata nota del 18.2.2021, indirizzata all'impresa costruttrice e al progettista, con la quale comunicava l'intervenuta efficacia della SCIA presentata il 22.7.2020 in alternativa al permesso di costruire, consentendo così l'avvio dei lavori ex art. 23 *bis* D.P.R. n. 380/2001 cit.

Per DE LUCA: in data 25.2.2021, in qualità il responsabile del procedimento, trasmetteva all'Unità oneri di urbanizzazione del SUE la pratica edilizia n. WF11731/2020 e, il 12 maggio 2021, trasmetteva la SCIA in variante, chiedendo la quantificazione del contributo di costruzione sulla base della qualifica dell'intervento, della destinazione d'uso e delle relative s.l.p. così come dichiarate dal privato.

Per ROSATA: seguiva l'istruttoria relativa alla SCIA depositata il 22.7.2020 confermando la qualificazione operata dal privato.

Tanto porterebbe all'esonero da responsabilità di tutti i convenuti alla luce del citato art. 21 del D.L. n. 76/2020 conv. in L. n. 120/2020, adottato durante la crisi pandemica allo scopo di incentivare i funzionari pubblici mettendoli al riparo dalla c.d. paura della firma, a mente del quale: *“Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023 (termine successivamente e ripetutamente prorogato sino al 31.12.2025) la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione*

*o inerzia del soggetto agente”.*

Peraltro, sull'applicazione della norma alle sole condotte commissive o anche alle omissioni dell'adempimento di specifici obblighi di servizio dotate di efficacia causale rispetto al danno e che nel procedimento abbiano preceduto la condotta commissiva, sono stati sollevati dubbi interpretativi con conseguente deferimento della questione alle SS.RR. da parte del Procuratore generale della Corte dei conti in data 5 maggio 2026.

3. Tuttavia, tanto considerato, il Collegio ritiene di poter rigettare nel merito la domanda, non ravvisando profili di colpa grave in capo ai convenuti alla luce del nuovo testo dell'art. 1, comma 1 della L. n. 20/1994 come novellato dalla L. n. 1/2026, che ora, per quanto interessa, prevede: *“Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo”.*

La norma, modellata sulla falsariga dell'art. 2, comma 3 L. n. 117/1988 in tema di responsabilità civile dei magistrati, è applicabile “*ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato*”, ai sensi dell'art. 6 della stessa L. n. 1/2026.

Secondo parte attrice l'intervento in oggetto non avrebbe potuto in alcun modo qualificarsi, neppure parzialmente, come ristrutturazione edilizia, così come definita prima dall'art. 31, lettera d) della L. n. 457/1978 (che ha dettato norme per l'edilizia residenziale e, per la prima volta, introdotto il concetto di recupero del patrimonio edilizio esistente articolato nelle categorie di manutenzione, restauro e ristrutturazione) e poi dall'articolo 3, lettera d) del D.P.R. n. 380/2001 (t.u. dell'edilizia). La Procura riconosce che nel tempo tale concetto si è ampliato, venendo ricondotti nel perimetro della ristrutturazione anche il ripristino di edifici demoliti o crollati e la demolizione-ricostruzione.

L'intervento per cui è causa ricade in quest'ultima nozione, anch'essa ampliata da quella di “*demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente*” (testo originario del D.P.R. n. 380/2001 cit.) a “*demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria*” del manufatto preesistente senza la necessità di mantenere identica la sagoma (art. 30, comma 1, lett. c) della L. n. 98/2013) e per arrivare a “*demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche*”, nonché, nei casi previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, a interventi che comportano “*incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana*” (art. 10 D.L. n. 76/2020 conv. in L. n. 120/2020).

Parte attrice evidenzia e riporta ampiamente l'orientamento della

giurisprudenza amministrativa in materia di interventi di ristrutturazione nella forma di demolizione-ricostruzione, secondo cui, nonostante l'enorme ampliamento della nozione di ristrutturazione, rimane in ogni caso la necessità di un collegamento con l'edificio preesistente (la citazione indica CdS n. 9201/2023 ed altre conformi, cfr. pagg. 22-26).

La ricorrenza della colpa grave è desunta essenzialmente sulla base del suddetto univoco orientamento giurisprudenziale (ancorché detta precisazione e delimitazione della nozione di ristrutturazione non emerga chiaramente dal dato normativo), che non avrebbe dovuto essere ignorato dal SUE di una città come Milano.

La difesa BARONE dal canto suo evidenzia: la scarsità della giurisprudenza formatasi su fattispecie successive alla modifica della nozione di ristrutturazione del 2020 e che tra queste ve ne sono di segno contrario a quelle citate dalla Procura (cita ad esempio CGA Sicilia n. 422/2025, prod. *sub* doc. 21); che una circolare congiunta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della funzione pubblica del 3 dicembre 2020 (prodotta *sub* doc. 12) ha dato un'interpretazione della novella affermando che l'ampliamento della nozione di ristrutturazione edilizia è stato voluto per superare precedenti interpretazioni giurisprudenziali restrittive e che non è più richiesto, negli interventi di demolizione e ricostruzione, il mantenimento di una sostanziale continuità con l'edificio preesistente, né sul piano planivolumetrico né su quello architettonico; che la conformità urbanistica dell'intervento (così come di altri simili) era stata confermata dal direttore p.t. del SUE (Arch. Marco Porta) con apposita nota (prodotta da parte attrice *sub* doc. 3). Tanto dimostrerebbe l'esistenza di una chiara volontà del Comune

di Milano di incentivare la c.d. rigenerazione urbana (e la costruzione in altezza per minor consumo di suolo) attraverso un'interpretazione letterale della norma avvalorata anche da parte ministeriale e, quindi, la buona fede dei convenuti.

Osserva il Collegio che, come evidenziato dai primi commentatori della novella di cui alla L. n. 1/2026, il nuovo testo dell'art. 1, comma 1 della L. n. 20/1994 cit., ha introdotto un criterio oggettivo di valutazione della colpa grave, ritenuta *ex lege* sussistente nelle ipotesi di oggettiva difformità della condotta concreta dai parametri comportamentali astrattamente predefiniti sulla base di criteri espressamente codificati. La riformulazione è avvenuta in ossequio all'*intentio legis* di evitare o quantomeno attenuare il fenomeno della burocrazia difensiva. La c.d. paura della firma è contrastata mediante l'introduzione di un parametro avente una funzione essenzialmente garantista: le circostanze tipizzate esplicano all'interno del processo causale dell'evento dannoso un'efficacia esimente, nel senso che consentono di qualificare come scusabile l'errore commesso dal dipendente o amministratore pubblico.

È vero che sulla norma sono stati sollevati dubbi di legittimità costituzionale per contrasto con il principio di buon andamento ex art. 97 Cost. (cfr. Sez. Puglia ord. n. 11/2026), ma limitatamente alle condotte materiali (come l'attività medico-sanitaria) diverse da quelle provvedimentali o tipicamente rientranti nell'azione amministrativa (ossia di compimento di atti giuridici, come quelle per cui è causa). Tale interpretazione è stata anche recepita da questa Sezione (sent. n. 41/2026), ma sempre con riferimento a fattispecie comportamentali di errore medico, da valutare alla stregua del canone generale, clausola aperta, della colpa grave come definito dalla giurisprudenza

e ancorato al caso concreto.

Nella specie, a parere del Collegio, non è dato ravvisare i tratti caratterizzanti la colpa grave della responsabilità amministrativa espressi dalla norma sopravvenuta e di cui questo Giudice deve fare applicazione ossia la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

Non solo la norma edilizia che si asserisce violata, come sopra riportata, non conteneva le suddette limitazioni enucleate in via giurisprudenziale (come si è detto non univoca), ma la sua interpretazione letterale era avvalorata dalle norme interne e dalla prassi amministrativa.

Significativa è, al riguardo, la sentenza del CdS n. 8542/2025 (che, *per incidens*, ha avuto riguardo proprio a un intervento edilizio realizzato nel Comune di Milano), laddove osserva (sulla questione della continuità tra edificio demolito e quello ricostruito) che *“il requisito della "continuità" con l'edificio preesistente, se preteso in termini assoluti, non trova fondamento nell'ultimo testo della disposizione, sul quale il legislatore è intervenuto nel 2020 con l'intenzione - ricavabile oggettivamente dalle modifiche apportate (l'espressa puntualizzazione che possono mutare "sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche") ed esplicitato nei lavori parlamentari (in particolare, nella relazione illustrativa al Senato), e nella circolare congiunta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero per la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2020 (come ricordato dalla società proprietaria nel proprio appello incidentale) - di*

*ricomprensione, per gli immobili non vincolati, qualsiasi intervento di demolizione e ricostruzione anche con caratteristiche molto differenti rispetto al preesistente, salvo il limite della volumetria (al punto che, secondo C.g.a., sez. giur., 3 giugno 2025, n. 422, la ricostruzione sarebbe possibile "anche altrove, ossia in un diverso lotto, pur sempre nel rispetto delle capacità edificatorie proprie di quest'ultimo")". Allo stesso tempo, la sentenza, pur partendo da tale premessa, riconosce le difficoltà interpretative delle disposizioni inerenti alla fattispecie della cd. demoricostruzione, indotte da "una non lieve stratificazione normativa", e dedica quindi una parte rilevante della motivazione a delinearne gli esatti connotati ("la descritta evoluzione dell'art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. dell'edilizia è innegabilmente caratterizzata da un progressivo allontanamento dall'obbligo originario della fedele ricostruzione, mediante eliminazione dei vari vincoli e conseguente estensione della nozione di "ristrutturazione", rendendo ancor più necessario un chiarimento sui suoi confini rispetto alla "nuova costruzione")".*

Illuminante, altresì, sul punto è la memoria depositata dal Comune di Milano in sede penale (ancorché in procedimenti analoghi a quello che vede coinvolti i convenuti) quale parte offesa ex art. 90 c.p.p., riversata agli atti del presente giudizio dalla difesa BARONE con nota autorizzata in data 24.3.2026.

Il Comune premette che l'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001, come modificato dal D.lgs. n. 222/2016, ha previsto la possibilità di realizzare determinati interventi edilizi - segnatamente quelli di ristrutturazione, già assoggettati a permesso di costruire dall'art. 10, lett. c) dello stesso D.P.R. e, in presenza di specifici presupposti, anche di nuova edificazione - mediante SCIA in alternativa al permesso di costruire (c.d. super-SCIA). Tale strumento si

inserisce nell'ambito delle misure di semplificazione procedurale, ma non comporta l'eliminazione del controllo pubblico, permanendo in capo all'amministrazione poteri di verifica e inibizione, esercitabili nel termine di legge antecedente l'avvio dei lavori. Nel contesto normativo così delineatosi il Comune di Milano ha adottato una prassi applicativa consistente nel subordinare, nei casi più complessi, l'efficacia della SCIA alla previa presentazione e approvazione di un atto unilaterale d'obbligo, segnatamente quando l'intervento comporti l'assunzione di obblighi connessi al rispetto degli *standard* urbanistici. Tale modalità operativa trova fondamento, oltre che nella fattispecie disciplinata nell'art. 23 *bis* cit., nella art. 42, comma 4, della L.r. Lombardia n. 12/2005, che consente di sospendere l'efficacia della SCIA fino all'adempimento degli obblighi assunti mediante atto unilaterale, nonché nella disciplina comunale (PGT e regolamento edilizio), che contempla l'istituto dell'atto d'obbligo quale elemento integrante del titolo edilizio. Il Comune intende l'atto unilaterale d'obbligo quale accordo procedimentale ex art. 11 L. n. 241/1990 con funzione sostanzialmente equivalente alla convenzione urbanistica, pur comportando obbligazioni esclusivamente a carico del soggetto privato e mantenendo in capo all'amministrazione il controllo sull'intervento, cosicché anche il titolo edilizio fondato su SCIA viene assoggettato ad una forma di controllo preventivo che lo assimila sotto tale profilo al permesso di costruire. Per quanto riguarda la pianificazione attuativa (richiamata dall'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001 come novellato dal D.L. n. 222/2016 cit.) il Comune richiama cospicua giurisprudenza amministrativa (in particolare del TAR per la Lombardia), secondo cui questa sarebbe superflua qualora l'intervento si

collochi in una zona già compiutamente urbanizzata, ossia dotata delle necessarie opere di urbanizzazione primaria e secondaria, in misura adeguata rispetto al carico urbanistico derivante dall'intervento edilizio, da valutarsi secondo l'apprezzamento tecnico-discrezionale dell'amministrazione. L'Ente riferisce di aver conformato la prassi dei propri uffici al testo dell'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001 cit. come venuto evolvendosi per effetto delle citate modifiche normative, sino a prevedere espressamente la possibilità di realizzare determinati interventi edilizi mediante SCIA come alternativa al permesso di costruire, tra cui gli interventi di ristrutturazione edilizia di maggiore impatto (c.d. ristrutturazioni pesanti) citati nell'art. 10, comma 1, lett. c), del medesimo D.P.R., come novellato dal D.L. n. 76/2020 cit., ove si fa riferimento alle ristrutturazioni che comportano la realizzazione di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, anche con modifiche della volumetria o di altri elementi essenziali dell'edificio.

Il caso di specie è stato evidentemente ricondotto alle coordinate sopra tratteggiate, non certo irrazionali o manifestamente *contra legem* (si rimanda, sul punto, alla richiamata sentenza n. 8542/2025 del CdS, nella parte in cui evidenzia le difficoltà interpretative originate dalla stratificazione normativa avente ad oggetto gli interventi edilizi in questione), e trattato conseguentemente sulla base delle prassi e delle direttive amministrative.

Va aggiunto che i convenuti non rivestivano ruoli apicali (e nemmeno quello di direttore del SUE) tali poter esprimere le linee generali dell'azione amministrativa del Comune di Milano in materia urbanistica e edilizia.

La domanda va quindi respinta per difetto di colpa grave.

4. In base all'art. 31, co. 2 c.g.c. le spese del giudizio vanno poste a carico

dell'Amministrazione e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia,  
definitivamente pronunciando

RIGETTA

la domanda e pone le spese di lite in capo al Comune di Milano, liquidandole  
in complessivi euro 3.000,00, oltre IVA e CPA come per legge, in favore di  
ciascun convenuto.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 16 aprile 2026.

L'Estensore

Il Presidente

Walter Berruti

Antonio Marco Canu

firmato digitalmente

firmato digitalmente

Depositata in segreteria il giorno 30.06.2026

Il Direttore di Segreteria

Salvatore Carvelli

firmato digitalmente

Per il Direttore della Segreteria

Barbara Marta Pisani

(firmato digitalmente)