PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI MILANO

RICORSO PER CASSAZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO
Artt. 569, 585, 606 lett. b) c.p.p.

Il Pubblico Ministero**,** presso il Tribunale di Milano, dott.ssa Marina Petruzzella;

nel procedimento in epigrafe, con il presente atto dichiara di proporre ricorso per Cassazione ai sensi degli artt. **569 e 606 lett. b) c.p.p**. avverso la sentenza del Tribunale di Milano Sez. VII penale in composizione monocratica, emessa il 16 giugno -le cui motivazioni sono state depositate, entro i 90 giorni indicati nel dispositivo, l'11 settembre 2026-, che ha assolto gli imputati… dai reati loro ascritti, di cui agli **artt. 44 comma 1 lett. b) e 30 e 44 comma 1 lett. c) del DPR 380/2001, di lottizzazione abusiva e abuso edilizio**, con la formula "perché il fatto non costituisce reato", riducendo le violazioni contestate dal Pm, sia con riferimento alla lottizzazione abusiva sia con riferimento al titolo edilizio, dichiarando la loro incolpevole ignoranza delle leggi violate, dovuta a buona fede.

INDICE del presente ricorso

Sintesi della vicenda processuale…… pag. 3

Sintesi della sentenza impugnata…… pag. 4

Riepilogo dei motivi del ricorso……. pag.12

MOTIVI del ricorso:……..... p.16

1) **Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per erronea interpretazione dell'art. 3 comma 1 lettere d) DPR 380/2001**, sulla qualifica di ristrutturazione edilizia; Violazione degli artt. 117 c. 1 Cost., 1, 11 e 12 disp. sulla legge in generale, sulle fonti del diritto, sull'efficacia della legge nel tempo e la sua interpretazione……... pag.16

2) **Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione dell'art. 17 legge reg. n. 7/2012**, che introduceva in Lombardia la "sostituzione edilizia" come caso di nuova costruzione (integrando la lett. e) dell'art. 27 legge reg. 12/2005 con il punto 7 bis (rimasta in vigore fino al 2019, quando l'art. 5 della legge regionale n. 18/2019 l'ha abrogato);
Violazione dell'art. 10 della legge c.d. Scelba, n. 62 del 1956, che regola i rapporti tra la legge statale di principi e la legge regionale, prevedendo l'abrogazione della legge regionale, oggetto di legislazione concorrente, in contrasto con la legge statale di principi…….. pag.23

3) **Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione della legge regionale n. 7/2017** che consentiva il recupero con cambio di destinazione d'uso di tutti i locali seminterrati, indifferentemente dalle destinazioni preesistenti, attribuendo ai comuni la potestà di introdurre ulteriori limitazioni rispetto a quelle stabilite dalla legge regionale (relativamente, in particolare, all'estensione degli ambiti di tutela ambientale e alle condizioni da osservare nel recupero dei volumi seminterrati)…….. pag.30

4) **Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per erronea interpretazione: degli artt. da** 3 a 5 del DM 1444/1968 e per violazione dello stesso Dm nella sua interezza, in combinato disposto con l'art. 41 quinquies comma 8 legge 1150/1942, circa i criteri di determinazione degli standard urbanistici (con riferimento alla funzione residenziale e a quella direzionale), il computo e i criteri di localizzazione delle dotazioni minime di aree a standard urbanistici, in relazione alle previsioni dello strumento pianificatorio;
Violazione degli artt. 117 Cost. 1, 3, 4 e 8 disp. prel. c.c., dei principi di legalità e gerarchia delle fonti normative……. pag. 36

5) **Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione dell'art. 23 Dpr 380/2001** (SCIA edilizia in luogo del permesso di costruire); Violazione degli artt. 28 bis Dpr 380/2001, 14 l. reg. 12/2005, 28 e 41 quinquies l.1150/1942.
Violazione degli artt. 117 Cost., 1, 3, 4 e 8 disp. prel. c.c., del principio di legalità e gerarchia delle fonti normative…… pag. 43

6) **Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione degli artt. art. 51 legge reg.** lomb. 12/2005 e **23 ter Dpr** 380/2001, concernenti le dotazioni urbanistiche in relazione al cambio di destinazione d'uso e l'istruttoria urbanistica; violazione del principio di pianificazione ex art. 41 quinquies legge 1150/1942 e Dm1444/1968..... pag.56

7) **Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione dell'art. 46 della legge reg**. lom. 12 del 2005, sui presupposti, i criteri di quantificazione dei valori delle **monetizzazioni**, in alternativa alla cessione, delle aree destinate a standard urbanistici; Violazione dell'art. 4 delle preleggi e dei principi di legalità e gerarchia delle fonti ……. …… pag.60

8) **Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p.,per violazione degli articoli 5, 42 e 47 del codice** penale e dei principi, che delimitano la scusabilità dell'errore sul precetto integrativo della legge penale e sull'errore scusabile nelle contravvenzioni, con particolare riferimento alle valutazioni sull'elemento psicologico dei reati di lottizzazione abusiva e di abuso edilizio, posta in essere attraverso un titolo edilizio affetto da violazioni di leggi sulla pianificazione, sulla qualifica dell'intervento e sul procedimento amministrativo per la formazione del titolo……. pag.69

Sintesi della vicenda processuale

Appare opportuno premettere all'esposizione analitica dei motivi dell'impugnazione una sintesi della fase dibattimentale del processo.
Per completezza, per la descrizione dei fatti di cui alle imputazioni e l'inquadramento giuridico compiutone dal Pubblico ministero si rimanda: al decreto con cui il Giudice dell'udienza preliminare il 23 gennaio 2025 ha disposto il rinvio a giudizio degli imputati, relativamente ai reati per cui attualmente si procede, ed alla contestuale sentenza con cui ha dichiarato non doversi procedere per il reato di abuso d'ufficio constato ai dirigenti e funzionari, abrogato nella more del processo; alla relazione del consulente tecnico del Pm, arch. prof.ssa Chiara Mazzoleni, dell'11 settembre 2023, depositata all'udienza dibattimentale del 10 settembre 2025, nonché alla nota integrativa del 19 marzo 2025 della stessa Ct, depositata all'udienza del 4 giugno 2025 (v. all. 4 bis al presente atto) ; alle memorie del Pm depositate rispettivamente alle udienze del 10 settembre 2025, 14 gennaio 2026 (all. 4 ter), **21 gennaio 2026**; 28 gennaio 2026, **11 febbraio 2026**, 23 febbraio 2026; al testo della requisitoria del Pm depositato all'udienza del **2 aprile 2026,** come emendato dal giudice alla precedente udienza del 16 marzo 2026 (più precisamente, il Pm all'udienza del **16 marzo 2026,** prima di iniziare ad esporre oralmente la sua requisitoria, ne metteva il testo scritto a disposizione del giudice, che provvedeva via via a cancellare i passaggi afferenti alla documentazione prodotta dal Pm, ma che in quella stessa udienza non era stata ammessa); alla memoria di repliche del Pm depositata all'udienza del **29 maggio 2026. Tra** gli altri atti giudiziari depositati dalla Procura durante il dibattimento vi sono le ordinanze del Gip di Milano che a febbraio del 2025 hanno disposto la misura cautelare personale degli arresti domiciliari nei confronti dell'imputato… (in qualità di direttore Area SUE, vice direttore Area Urbanistica e dirigente del servizio Staff del SUE e dell'Unità Interventi Convenzionati dal 2017 al 2021 e, poi, dal 2021 a gennaio 2025 in qualità di vicepresidente della commissione comunale per il paesaggio e di consulente di…), per fatti connessi a quelli oggetto del presente giudizio.

Le versioni giuridiche degli imputati sono contenute nelle memorie dei loro difensori, nelle relazioni dei loro consulenti tecnici e in quelle dell'avvocatura del comune di Milano, ampiamente riportate nelle motivazioni della sentenza impugnata.

Le attività dibattimentali svolte in ciascuna delle dieci udienze celebrate (dall'11 aprile 2025 al 16 giugno 2026) sono elencate nel paragrafo della sentenza impugnata dedicato allo "*Svolgimento del Processo*", cui pure il Pm ricorrente fa rimando, con la precisazione seguente: dopo la richiesta di rinvio a giudizio e l'inizio del dibattimento il Pm ha acquisito materiale probatorio dai procedimenti in materia urbanistica, portati avanti contemporaneamente dallo stesso Ufficio, che in dibattimento ha chiesto di poter produrre. Tale materiale consiste nei verbali di riunioni di Staff del direttore del SUE…, in altri documenti provenienti dagli stessi imputati (i primi acquisiti già nel 2024 presso il SUE, nell'ambito del proc. n. 7523/2024 RGNR, che ha portato agli arresti domiciliari di…, altri -i verbali del 2018 del "**Tavolo C'è' Milano da Fare"-**estratti nel corso delle stesse indagini dal computer di…). Il Pubblico ministero ha ritenuto tale materiale atto alla prova dell'elemento piscologico dei reati contestati (e lo ha messo a disposizione delle difese degli imputati nelle more di due udienze consecutive), ma, infine non è stato ammesso dal giudice, come da ordinanze di cui ha dato lettura alle **udienze del 23 febbraio e 16 marzo 2026**.

La formula assolutoria del dispositivo della sentenza, letto all'udienza del 16 giugno 2026, è stata "*perché il fatto non costituisce reato*", senza specificazioni ulteriori, mentre, immediatamente dopo la lettura del dispositivo, un comunicato stampa del Presidente del Tribunale di Milano, preannunciato dallo stesso giudice, ha precisato che la formula assolutoria per assenza di elemento soggettivo riguardava sia il dolo sia la colpa, poiché, assumeva lo stesso comunicato, la giurisprudenza penale, amministrativa e finanche le pronunce della Corte costituzionale anche recenti "hanno offerto diverse interpretazioni del concetto di ristrutturazione" e su

altre questioni oggetto del giudizio e il comune di Milano ha avallato le interpretazioni dalle norme date dagli imputati (v. all. 2 al presente ricorso)[1].

Sintesi della sentenza impugnata

Le motivazioni della sentenza impugnata hanno un impianto complesso, ne appare perciò opportuno un riepilogo preliminare.

In estrema sintesi, la sentenza ha negato la validità delle ricostruzioni in diritto del Pm, ritenendo l'intervento un valido caso di "rigenerazione urbana", conforme ad una "giurisprudenza consolidata" e soprattutto alle "prassi interpretative" all'epoca dei fatti; l'assenza di pianificazione non avrebbe provocato alcuna alterazione urbanistica, paesaggistica e danno economico, e non poteva certo pretendersi dagli imputati – sia pur dirigenti, funzionari, progettista e operatori del settore – che l'interpretazione delle leggi sulla pianificazione e la qualifica della ristrutturazione sarebbe cambiata.

Il Pm invece ha ravvisato nell'intervento di cui è processo un caso evidente di consapevole abusiva trasformazione edilizia, perpetrata attraverso la violazione delle fondamentali norme di legge sulla pianificazione attuativa (non è stato preceduto da piano attuativo), sulla qualifica degli interventi (è stato qualificato come ristrutturazione edilizia), sui titoli edilizi (è stata utilizzata la SCIA con atto d'obbligo), con nocumento pubblico sotto plurimi aspetti. **Descrizione dell'intervento edilizio**:

- in un lotto di mq 4.915,22 tra le vie… e …, in un quartiere semicentrale del territorio del comune di Milano, molto densamente costruito, **è stato demolito** un complesso di edifici di due e tre piani e locali seminterrati, formanti parte di un isolato a cortina, con destinazione industriale dapprima e successivamente, **a seguito di condono edilizio**, adibito ad uffici, con mensa e garage. **Utilizzando l'intera superficie lorda di pavimento (Slp) del complesso preesistente**, pari a 7.639,32 mq, secondo una perizia di parte, sono stati modificati il sedime, le altezze, le tipologie, la destinazione d'uso e l'assetto planivolumetrico dell'immobile, **in deroga alla norma morfologica del PGT, su parere favorevole della Commissione per il Paesaggio. Quindi. sulla stessa area** è stato innalzato un edificio a ... residenziale di 24 piani, alto 82,25 metri, con annesso un altro edificio in linea di 3 piani, con due piani interrati per box, cantine e vani tecnici, per complessivi 8.020,34 mq di Slp realizzando **102 appartamenti,** corrispondenti a 320 abitanti insediabili, e raggiungendo un indice fondiario di 4,89 mc/mq.

- Non sono state cedute aree a standard, né compiuta a carico dell'operatore o del comune alcuna opera di urbanizzazione o di raccordo con le infrastrutture a rete esistenti e, considerando il cambio di destinazione d'uso, è stata operata una monetizzazione degli standard, calcolata su una superfice pari al 18% della Slp convertita, al prezzo irrisorio di euro 306 al metro quadro. L'intervento è stato comunicato con SCIA edilizia

[1] La suddetta nota del Presidente del Tribunale del 16 giugno 2026 così recita. << […] *per tutti difetta l'elemento soggettivo del reato sia doloso che colposo, atteso che solo negli ultimi anni la giurisprudenza penale, quella amministrativa e finanche le pronunce della Corte costituzionale più recenti hanno offerto diverse interpretazioni del concetto di* ***ristrutturazione*** *emergente dalla nozione di ristrutturazione di cui all'art. 3 lett. d) dpr 380/2001 vigente nel 2018 e sulla vigenza ed applicabilità dell'art. 41 quinquies c. 6 L.1150/1942.*

Inoltre la prassi consolidata *del Comune di Milano discendente dalla applicazione delle legge Regionale, dal PGT e del Regolamento Edilizio, avvallata dall' Avvocatura Comunale fin dal 2002, ratificata fino al 2023* ***con la circolare n. 1 del Comune*** *e sostenuta dalla* ***pacifica giurisprudenza*** *amministrativa dei TAR e dei CDS consentiva l'intervento … con il titolo effettivamente rilasciato a OPM srl. L'asseveratore del progetto deve essere altresì assolto dall'imputazione di falsa attestazione della conformità del progetto ai requisiti del PGT e della legge per mancanza di dolo, in quanto nella sua relazione ha attestato ciò che riteneva corretto e non sapeva essere falso secondo le interpretazioni della giurisprudenza penale e amministrativa successiva, impostasi dopo oltre sette anni dalla sua relazione.*

Il Presidente del Tribunale Fabio Roia >>

(ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. 380/2001, accompagnata **da atto d'obbligo** ai sensi della determina dirigenziale n. 65 del 31 maggio 2018 (a firma dei direttori…), sull'assunto che non avrebbe creato nuovi carichi edilizi, né alcun fabbisogno di nuove urbanizzazioni e della neutralità del suo impatto. L'inizio dei lavori è stato comunicato il 18 gennaio 2019.

Il complesso demolito era stato oggetto di **due concessioni edilizie in sanatoria (**ai sensi della legge 47/1985), riguardanti distintamente lo stabile di via … (rilasciata nel 1986) e quello di via… (rilasciata nel 2006); l**a prima relativa** al piano interrato con cambio di destinazione d'uso da **laboratorio a uffici**, costruzione di soletta per formazione di soppalco al piano terreno a uso uffici, la seconda alla trasformazione di parte dell'interrato in uffici (v. paragrafo della sentenza dedicato alla "composizione del compendio preesistente").

Una parte molto rilevante della superfice condonata di tali locali seminterrati, pari a 1.184,37 mq. (corrispondenti a circa 14 appartamenti di medie dimensioni) è stata **traslata fuori terra, e utilizzata, quindi, con diversa destinazione d'uso**, da uffici a residenza, e spostata in altra parte dell'immobile.

Il Pm ha constato la difformità di tale traslazione della Slp dalla legge reg. n. 7 del **2017** (intitolata Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti) e alla successiva delibera del Consiglio comunale di Milano del 2017, che, esercitando i poteri conferitigli della stessa legge, impediva espressamente di spostare i volumi seminterrati recuperati a diversa destinazione in altre parti dell'edificio.

L'intervento ha fruttato, stando al bilancio pubblicato nel 2022 dagli operatori, un utile netto intorno ai 22 milioni di euro.

La sentenza impugnata a pag. 7 schematizza la sua sequenza argomentativa, attraverso il seguente indice:

<<INDICE

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO….....p. 8
MOTIVAZIONE:
I. Introduzione…….. p. 12
II. Premessa1: in ordine ai reati contestati…… p. 16
III. Premessa 2: **prassi e alla politica di rigenerazione urbana** seguita dal Comune di Milano dal 2012 al 2024…..……..…….p. 23

IV. L'iter della pratica edilizia di ... Milano e le norme applicate dal Comune per la sua realizzazione…… … p. 33

V. Le specifiche tematiche contestate:

1. QUALIFICA dell'intervento come ristrutturazione…… ……..……. p. 37
1.1 differenza tra ristrutturazione e nova costruzione nella giurisprudenza. p. 37
1.2 sostituzione edilizia…… p. 47
1.3 composizione del compendio preesistente…… p. 52
1.4 ristrutturazione di opere condonate ……p. 54
1.5 vantaggi derivanti dall'intervento ……..p. 56
2. SCIA con atto d'obbligo ……..……p. 58
3. Necessità di piano attuativo ex art. 41 quinquies L. 1150/42 …….p. 74
4. Recupero della volumetria …….. p. 93
5. **Adeguatezza degli standard urbanistici** …….. p. 96
6. Le monetizzazioni ……p. 101
7. Soleggiamento ……..p. 104

VI. La sussistenza dell'elemento soggettivo dei reati…….. p. 107
VII. Conclusioni …… p. 114

La sentenza è divisa in tre parti principali: la prima parte è dedicata all'introduzione e alle premesse (Premessa 1. e Premessa 2.), la seconda e la terza rispettivamente all'elemento oggettivo e all'elemento soggettivo dei reati contestati.

La prima parte, di "Introduzione e Premesse", consiste nella messa a raffronto delle contestazioni delle violazioni di legge del Pubblico ministero, formulate nei capi d'accusa, con le giustificazioni giuridiche, fornite a sostegno della conformità dell'intervento, sia in una memoria dell'avvocatura del Comune (parte offesa, non costituitosi parte civile e che difende gli imputati), sia dagli organi politici di vertice dell'ente territoriale, ovverossia del sindaco di Milano e dell'assessore alla rigenerazione urbana dell'epoca dei fatti... La sentenza riporta quasi integralmente, nelle pagine del paragrafo "Premessa n. 2", da pag. 24 a pag. 33, la suddetta memoria dell'avvocatura comunale, il testo dell'audizione del sindaco di Milano, resa al Senato della Repubblica nella seduta n. 83 del 28 gennaio 2025, sulla proposta di legge n. 1987 del 2024 – *Disposizioni di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia –,* nota come la c.d. Salvamilano, e delle dichiarazioni dell'ex assessore, rese durante il dibattimento, come testimone degli imputati[2].

La seconda parte (da pag. 37 a pag. 107) è strutturata in paragrafi – che esaminano distintamente "*le specifiche tematiche contestate*"[3] – in ciascuno dei quali, dopo cenni alle argomentazioni giuridiche e tecniche del Pm e della sua consulente, il giudice estensore riporta ampiamente le opinioni tecniche e giuridiche concordanti che sono state esposte in dibattimento dall'avvocatura del comune di Milano, attraverso le suddette memorie (a difesa degli imputati), dai consulenti degli imputati…, che sono, riprendendo un'espressione utilizzata nella stessa sentenza censurata, **"*tutte tra loro sovrapponibili*"**[4] **sui seguenti punti**:

1. La corretta interpretazione della qualifica di ristrutturazione edilizia, definita sotto la lettera d) del comma 1 dell'art. 3 del Dpr 380/2001, a seguito della modifica apportata dal dlg n. 69 del 2013 (che includendo tra i casi di ristrutturazione la demo-ricostruzione con cambiamento della sagoma, in aggiunta al quello del sedime), **sarebbe quella esclusivamente letterale.**
Sicché, ai sensi dell'art. 3 del Dpr 380/2001, sarebbe una ristrutturazione qualsiasi intervento di totale demolizione e ricostruzione che, utilizzando la stessa **volumetria dell'immobile preesistente** demolito, ne modifichi indifferentemente e anche cumulativamente: le altezze anche se in misura "*sensibilmente maggiore*", il sedime, la sagoma, il numero di unità, la tipologia, l'assetto planimetrico, la funzione, anche da produttiva/direzionale a residenziale, di modo che dall'intervento stesso possano derivare uno o più edifici completamente differenti dall'immobile preesistente e senza alcun legame con esso. **In tale assunto, unico elemento che distinguerebbe la nuova costruzione** – definita alla lettera e) dello stesso comma 1 dell'art. 3 Dpr 380/2001) – dalla **ristrutturazione demo-ricostruttiva sarebbe l'assenza sul lotto dell'intervento**, **di un preesistente edificio.**
Anche il giudice della sentenza censurata ha sostenuto che tale interpretazione "letterale" della lett. d) dell'art. 3 del Dpr 380/2001 è stata adottata dalla "giurisprudenza consolidata" almeno fino al 2023, e *sembrerebbe* la più rispettosa della volontà del legislatore (che a partire dal 2013 ha allargato sempre più la

[2] Motivazioni politiche consistenti nella scelta di favorire la "rigenerazione urbana" e ottenere "maggiori introiti di oneri" nelle casse del comune, favorendo interventi di demo-ricostruzione, rispetto ad interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione leggera, che gli operatori non avrebbero trovato convenienti (v. pag. 25 o 26 della motivazione della sentenza impugnata).

[3] Il Pm ha sviluppato le tematiche relative ai capi d'accusa non soltanto nella richiesta di rinvio a giudizio ma nelle diverse memorie via via elaborate e depositate nel corso del processo, e nelle memorie finali in funzione di requisitoria e di replica alle conclusioni dei difensori degli imputati.

[4] I citati consulenti degli imputati **hanno sostenuto:** la disapplicazione del Dm 1444/1968 a Milano in base all'art. 103 comma 1 bis legge 12/2005 e PGT di Milano del 2012 e 2019, e che comunque i criteri sul calcolo e la tipologia degli standard urbanistici previsti rispettivamente dall'art. 3 e dall'art. 5 del Dm 1444 sarebbero sovrapponili perché se è vero che l'art. 3 considera il numero di abitanti anche l'art. 5 considererebbe il numero di "addetti" all'edificio con funzione produttiva (e non le dimensioni dell'edificio, sic!), e che comunque l'applicazione a Milano del Dm e dell'art. 41 quinquies sarebbe "***inutile"*** perché il PGT avrebbe provveduto a valutate e assicurare standard e disposizioni planivolumetriche; che la nozione di demo-ricostruzione di cui all'art. 3 tu edil. è da intendersi senza alcun limite relazionale con l'edificio preesistente e che può considerarsi di nuova costruzione solo ove il lotto interessato alla nuova edificazione non sia mai stato edificato; che il c.d. "lotto intercluso" in zona urbanizzata non richiederebbe il piano attuativo, nemmeno nei casi descritti dall'art. 41 quinquies comma 6 legge urb. 1150/1942; che la SCIA edilizia ai sensi dell'art. 23 tu edil. può essere accompagnata da un atto d'obbligo anche ove questo afferisca ad aspetti urbanistici inerenti al progetto, valutati positivamente da una commissione comunale.

nozione di ristrutturazione), rispetto a quella giurisprudenza più rigorosa della Cassazione penale e dei giudici amministrativi, che adotta un'interpretazione secondo cui nei casi di demo-ricostruzione, per potersi configurare una ristrutturazione, anziché una "nuova costruzione", debba mantenersi una qualche linea di continuità tra l'immobile preesistente e il nuovo intervento e che questo debba essere urbanisticamente e paesaggisticamente neutro.

Oltretutto, aggiunge la sentenza impugnata, l'interpretazione meno restrittiva sembrerebbe anche quella più consona alla direzione che il legislatore, con gli interventi successivi al 2013 e al 2020, avrebbe dimostrato di voler seguire. Sempre secondo quanto prospettato dai consulenti degli imputai e fatto proprio dal giudice, **nemmeno** in casi di demo-ricostruzioni in cui i nuovi edifici sono di altezze sensibilmente superiori e destinati a funzioni diverse dal preesistente, con passaggio dalla funzione produttiva/direzionale a quella abitativa, si creerebbero **nuovi carichi urbanistici** e fabbisogno di dotazioni aggiuntive, o di raccordi con il tessuto urbano per un armonico inserimento del nuovo intervento progettato nel contesto.

Reputa ancora l'estensore della sentenza, trovando persuasivo il costrutto dei consulenti degli imputati, che a evitare che il progetto incidesse negativamente sul contesto, avrebbero provveduto (in base alla procedura ordinariamente seguita presso l'amministrazione del comune) il progettista e la Commissione per il Paesaggio, vigilando con i suoi pareri sull'adeguatezza del progetto, sotto l'aspetto paesaggistico e del suo inserimento nel contesto, e all'occorrenza approvandone **deroghe alle norme morfologiche** del PGT, senza alcuna necessità del piano attuativo, con il planivolumetrico proposto dal progettista e validato dalla stessa Commissione. E tutto ciò nel rispetto delle previsioni del Regolamento Edilizio e delle Norme Tecniche del PGT (v. pagine della sentenza sulla SCIA e sull'art. 41 quinquies l. 1150/1942.

2. Conseguenzialmente, hanno pure sostenuto i difensori degli imputati, in base alla lettura preferibile dell'art.103 comma 1 bis della legge reg. 12 del 2005, **in Lombardia il Dm 1444/1968 si disapplicherebbe.** Non sarebbero sufficienti a provare il contrario nemmeno le sentenze della Corte costituzionale n. 13 del 2020 e n. 85 del 2023, che hanno dichiarato entrambe le volte che l'art. 103 comma 1 bis della legge reg. 12 non è incostituzionale in quanto non disapplica il Dm 1444. E infatti, una delle **altre ragioni ostative all'applicazione del Dm 1444**, sempre nell'assunto dei consulenti degli imputati, risiederebbe nel fatto che il PGT di Milano non ha adattato il criterio delle zonizzazioni, previsto dall'art. 2 dello stesso Dm 1444, che costituirebbe il presupposto operativo delle norme contenute negli altri suoi articoli: in assenza di una suddivisione dell'area urbana in "zone funzionali omogenee" non sarebbe possibile quantificare gli standard e applicarne i limiti inderogabili, come in esso stabiliti. Invero, ritengono i suddetti, il PGT di Milano sostituendo il criterio della zonizzazione con quello dell'individuazione di "Ambiti territoriali", caratterizzati dalle loro diverse morfologie predominanti, o dalla loro destinazione al riordino, non ha previsto vincoli di destinazione funzionale, né per le aree né tanto meno per gli edifici che vi insistono e che possono essere **sostituiti** secondo il principio dell'indifferenza funzionale. Secondo questa interpretazione, ciò consente di realizzare nei lotti singoli interventi, senza necessità di valutarli nell'ambito di un piano attuativo, adattandoli alle norme morfologiche stabilite per l'ambito in cui ricadono e armonizzando il progetto, oppure derogando alle stesse norme su parere della Commissione per il Paesaggio, e non certo applicando i parametri dimensionali rigidi del Dm (altezze, volumi e standard minimi di zona), bensì i criteri armonico-relazionali tra edifici (riferiti al "dialogo" tra edifici; v. pagine della sentenza da 58 a 74 "*2. SCIA con atto d'obbligo"*).

In ogni caso, a Milano, come pure condiviso dall'estensore della sentenza, ai fini della garanzia degli standard minimi, l'applicazione dello stesso **Dm 1444 sarebbe superflua** se non addirittura controproducente, per una serie di ragioni tecniche, addotte dai medesimi consulenti degli imputati, ovverossia: l'applicazione dei criteri dettati dal Dm 1444 del 1968 per la quantificazione degli standard urbanistici minimi (asili, verde, luoghi di aggregazione, parcheggi pubblici etc..) porterebbe a calcolare dotazioni inferiori rispetto a quelle assicurate dal Piano dei Servizi del PGT di Milano. A parità di superfice tra l'edificio preesistente e quello nuovo, **alla "funzione abitativa" cui viene destinato il nuovo edificio corrisponderebbe un numero inferiore di "occupanti" rispetto agli "addetti" all'edificio preesistente demolito**, che aveva funzione a uffici, mensa e

garage; il Piano dei Servizi del PGT di Milano, sia nella sua parte ricognitiva delle dotazioni territoriali esistenti sia attraverso le sue norme tecniche (**che si basano su censimenti degli edifici e dei servizi, su proiezioni della popolazione presente e temporanea e bilanci in istruttorie ben strutturate**), anche per le nuove unità abitative assicurerebbero l'adeguatezza e l'efficienza delle preesistenti infrastrutture al servizio del nuovo edificio e degli standard delle dotazioni urbanistiche, senza necessità quindi di opere nuove, conguagli o raccordi con le urbanizzazioni del contesto preesistente, né tanto meno di piani attuativi.

Nella fattispecie il cambio d'uso verso abitazioni da laboratori, mense o garage, in parte condonati per le opere abusive di trasformazione ad uso uffici effettuate dell'edificio preesistente demolito non avrebbe determinato né ulteriore fabbisogno di standard, né aggravio sulle infrastrutture e dotazioni preesistenti. La monetizzazione del 18% della **superfice lorda di pavimento** (Slp) convertita, stabilita per i casi in cui la Slp dell'intervento superi i 5000 mq, in base all'art. 11 delle Norme Tecniche del Piano dei Servizi del PGT, **sarebbe conforme alla legge** (che avrebbe conferito al "*legislatore comunale*" di adeguare gli standard nei casi di interventi che comportino modifiche rilevanti di cambio d'uso). **Rappresenterebbe, inoltre, un beneficio a vantaggio delle casse del comune** e del quartiere, dovendo gli introiti da monetizzazione, in base alle stesse norme comunali, essere destinati al quartiere per migliorarne le urbanizzazioni (v. anche a pag. 96 il paragrafo "Adeguatezza degli Standard Urbanistici"). In particolare non sarebbe stato nemmeno violato l'art. 9 della legge reg. 12/2005 che al comma 3 prevede che il Piano dei Servizi del PGT deve garantire uno standard di dotazioni pari a 18 mq per abitante, considerando "*la popolazione stabilmente residente ..e quella da insediare secondo le previsioni del documento di piano*".

2.1 Per il suddetto ordine di ragioni nel territorio del comune di Milano non si applicherebbero neppure gli artt. 7 e 8 dello stesso Dm 1444/1968, che stabiliscono precisi limiti massimi inderogabili di densità edilizia e di altezza dei nuovi edifici.

3. L'art. 41 quinquies della legge 1150 del 1942 – che per la realizzazione di edifici di altezza superiore ai 25 metri e volumi superiori ai 3mc/mq impone apposito piano attuativo esteso all'intera zona e contenente la disposizione plano-volumetrica degli edifici previsti nella zona stessa – sostengono dunque i difensori e consulenti degli imputati, **non troverebbe più da tempo applicazione** in quanto norma di dettaglio e transitoria (opinione questa tra le poche non condivise dal Tribunale censurato). E comunque la sua applicazione sarebbe "***inutile"*** (opzione condivisa dalla sentenza censurata), per la valenza del Piano dei Servizi, l'efficacia del controllo sul progetto da parte della Commissione per il Paesaggio e per tutte le ragioni di cui sopra.

Inoltre, aggiungono i consulenti degli imputati e l'avvocatura del comune, ove si volesse ammettere la vigenza dell'art. **41 quinquies cit**., **la "giurisprudenza consolidata" sul c.d. lotto intercluso** renderebbe inattuabile l'obbligo del Piano attuativo ivi stabilito, perché, secondo la corretta interpretazione da dare a tale giurisprudenza, il piano attuativo non sarebbe mai richiesto, nemmeno per edifici con volumi e altezze superiori ai suddetti limiti, quando l'intervento ricade nel "tessuto urbano consolidato" e in aree totalmente urbanizzate. La regola del "lotto intercluso", così intesa, varrebbe a maggior ragione in una città come Milano, dotata di un Piano dei Servizi, con le suddette caratteristiche di completezza pianificatoria. Più in particolare il **Piano dei Servizi** sarebbe sufficientemente preciso, non solo come strumento ricognitivo delle dotazioni pubbliche presenti in ogni quartiere e di quelle programmate, ma anche – come già detto – nell'assicurare la sufficienza e l'efficienza delle infrastrutture e delle dotazioni pubbliche afferenti a ogni nuovo possibile intervento, come sarebbe avvenuto anche per l'Ambito e per il lotto dell'intervento di cui è processo.

Nella menzionata audizione al Senato, riportata a pag. 25 della sentenza impugnata, il sindaco di Milano ha precisato che il comune aveva già previsto, e bilanciato in sede di istruttoria preliminare al PGT[5], tutti gli

[5] Alle pagg. 25 e 26 la sentenza recita: <<*E, precisamente, il Sindaco Sala nell'audizione del 28 Gennaio 2025 al Senato (prodotta in atti) ha affermato che "… nei decenni molte attività sono cessate e i siti che ospitavano queste attività, spesso parecchio inquinati, sono stati dismessi* ***all'interno di quartieri che nel frattempo assumevano un'altra formula: un residenziale terziaria e commerciale****. …. a Milano si stima che siano stati riqualificati venti milioni di metri quadrati o venti chilometri quadrati di aree.*

interventi demo-ricostruttivi possibili, mappando n. 281 edifici suscettibili, appunto, di tale tipo di intervento, e stabilendo che lo stato delle urbanizzazioni avrebbe potuto consentirli.

Inoltre, asserisce l'estensore della sentenza censurata, lo stesso PGT sarebbe dotato anche di "***precise disposizioni planivolumetriche"*** (da identificarsi, nell'assunto dei consulenti degli imputati e della avvocatura del Comune – fatto proprio dalla sentenza – nei "***parametri edilizi*****"** dell'altezza e della densità, che sarebbero entrambi normati sempre nello stesso PGT[6]).

Disposizioni planivolumetriche che, con gli adattamenti **al progetto** proposto dal privato e dal suo progettista e autorizzati dalla Commissione per il Paesaggio, **anche in deroga alle norme morfologiche del PGT**, in base a quanto disposto dal Regolamento Edilizio, avrebbero garantito **l'interesse pubblico e il legittimo ricorso alla SCIA edilizia, in conformità ai presupposti di cui all'art. 23 del t.u. edil**., che nel 2016 ha introdotto tale titolo edilizio diretto per ristrutturazioni pesanti e di nuove costruzioni in attuazione di piani attuativi o di precise disposizioni planivolumetriche già contenute nel Piano urbanistico generale (v. art. 23 comma 1 lett. a , b, c del Dpr 380/2001; pagine della sentenza del capitolo "*2. SCIA con atto d'obbligo*" da pag. 58 a 74).

Al riguardo la sentenza, condividendo la versione dei consulenti degli imputati, sostiene che il PGT di Milano contenga dei parametri che *sostanzialmente* rappresentano le ***precise disposizioni planivolumtriche***, e che quindi, anche nell'ipotesi, ammessa e non concessa, in cui il medesimo intervento si dovesse considerare anziché di ristrutturazione di nuova costruzione, la SCIA edilizia utilizzata sarebbe stato il titolo edilizio adeguato alla fattispecie[7].

4. Per le stesse ragioni, poc'anzi rievocate non ricorrerebbe nemmeno la violazione dei presupposti cui l'art. 46 legge reg. Lom. 12/2005 subordina la **monetizzazione** degli standard, non avendo l'intervento prodotto fabbisogno di standard aggiuntivi (v. a pag. 101, paragrafo "Le monetizzazioni"), né della norma del Regolamento edilizio **sul soleggiamento** (v. paragrafo a pag. 101).

Un censimento ci disse che c'erano <u>281</u> edifici e aree degradate.
Poi nel 2020 con una mappatura aggiornata col nuovo PGT, abbiamo visto che sono scesi a 178 e attualmente ce ne sono ancora circa 160 di cui una misura significativa (più di 120) sono interessati da interventi di riqualificazione, ***però alcuni di questi progetti ora sono messi in discussione dalle indagini della Procura****. Questo processo* ***di rigenerazione ha avuto due punti di volta nel 2013 e nel 2020, con un nuovo PGT e con nuove norme statali. sempre più attente a incentivare il recupero degli edifici dismessi****.*
Spiegava il primo cittadino milanese che *"partendo dal DL 69 del 2013 e dal DL 76 del 2020 il legislatore statale ha ampliato in maniera molto significativa* ***la nozione di ristrutturazione*** *e noi quindi ne abbiamo dato un'interpretazione relativa alla (ndr) possibilità di realizzare* ***un edificio del tutto diverso da quello precedente, purché venga rispettata la volumetria originale****. …. ritenevamo possibile, sulla base delle leggi statali e regionali del nostro PGT, trasformare un* ***vecchio fabbricato orizzontale in disuso in qualcosa di verticale, rispettando la volumetria****, …. quindi risparmiando il suolo.". **Quanto alla necessità del piano attuativo, aggiungeva**: "il piano attuativo va in consiglio comunale per la realizzazione di edifici che siano più alti di 25 metri o con volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato.* ***Cos'è il piano attuativo e a cosa serve?*** *Serve a raccordare il nuovo edificio con il tessuto urbanistico in cui esso si inserisce e va a verificare il* ***nuovo edificio dal punto di vista estetico architettonico infrastrutturale****. … Il consiglio comunale ha … nelle varie zone di Milano,* ***ha introdotto previsioni plano-volumetriche precise*** *e* ***ha verificato, di nuovo in maniera precisa, l'adeguatezza delle infrastrutture****, in maniera tale che nel momento che il PGT aveva già fatto questa attività, quando ci arrivava una richiesta da parte del costruttore, noi potevamo agire in maniera diversa, attraverso la cosiddetta* ***SCIA*** *e, quindi, con tempi più rapidi. Abbiamo definito sempre con il PGT che il piano attuativo è dedicato ad aree di intervento di dimensione superiore ai 20.000 metri quadrati. Sono passati 13 anni dal 2012 ad oggi e tre giunte." … "il PGT dal 2012 prescrive il ricorso al piano attuativo, solo con specifico riferimento* ***alle aree di intervento che sono superiori ai 20.000 metri quadrati****. … É veramente il lungo lavoro elaborativo e deliberativo del consiglio comunale di Milano che ha definito che così si poteva fare. …. Noi attualmente abbiamo circa 60 piani attuativi in corso di sviluppo." Con riferimento a … Milano afferma: "… ritenevamo che in un ambito di un processo rigenerativo per Milano fosse un bene e ritenevamo e l'abbiamo ritenuto per tredici lunghi anni di essere nel giusto….". >>*

[6] Che si desumerebbero dall'applicazione della regola del RE dei c.d. 60 gradi, relativa alla distanza dall'edificio frontestante.

[7] Il riferimento è alla lettera c) dell'art. 23 comma 2 del Dpr 380/2001 che ammette l'intervento diretto segnalato con SCIA in luogo del permesso di costruire laddove l'intervento sia attuativo di precise disposizioni planivolumetriche, e che alla lettera a) ammette la SCIA in luogo del Pdc per le ristrutturazioni c.d. pesanti.

5. **Sempre** per le stesse ragioni di cui sopra, nella fattispecie la SCIA edilizia, con atto d'obbligo (avente ad oggetto l'impegno assunto dal privato – in accordo con il provvedimento approvativo del dirigente del comune – di attenersi alle deroghe delle norme morfologiche e al progetto planivolumetrico approvati dalla Commissione per il paesaggio) avrebbe costituito un titolo perfettamente conforme ai presupposti dell'art, 23 t.u. edil. (assunto condiviso dalla sentenza censurata; v. capitalo cit. "2. SCIA con atto d'obbligo").

6. Nella fattispecie, sostiene la sentenza censurata, non ci sarebbe stata nemmeno alcuna violazione nel computare ai fini del loro riuso i volumi dei locali seminterrati (in parte oggetto di condono edilizio), attraverso il loro spostamento fuori terra (v. a pag. 52 paragrafo 1.3, intitolato "*composizione del compendio preesistente*" e a pag. 93 capitolo 4, intitolato "*Recupero della volumetria*"). Reputa in particolare la sentenza che nella fattispecie non sarebbe ravvisabile alcuna violazione della legge 7 del 2017 della reg. Lombardia **nello spostamento** fuori terra dei volumi seminterrati (che erano stati condonati nel 1986 e nel 2006, pari a mq. 1.184,37 equivalenti a circa 14 nuove unità abitative[8]) e nemmeno nell'includere nel computo della volumetria quella dei locali seminterrati dell'immobile demolito, poiché si sarebbe trattato di volumetrie legittimamente riutilizzabili in relazione ad un diritto acquisito del proprietario dell'immobile (v. Corte cost. n. 24 del 2022 **e n. 86 del 2026**[9]).

7. Non ricorrerebbero, secondo la sentenza impugnata, inoltre **né la violazione dell'art. 27 comma 3 lett. f** della legge reg. n. 12 del 2005, come modificato dalla legge 7 del 2012, che introduceva tra i casi di nuova costruzione la "**sostituzione edilizia**" con mantenimento del volume e cambio di sagoma sedime e destinazione d'uso (v. pag. 47 sotto il paragrafo 1.2 "Sostituzione edilizia"), **né, come detto, la violazione dell'art. 23 t.u.** edilizia sul titolo SCIA edilizia alternativa al permesso di costruire (v. a pag. 58, paragrafo "SCIA con atto d'obbligo").

Sottolinea la sentenza che la conclusione della non conformità dell'intervento alla qualifica di ristrutturazione di cui alla lettera d) dell'art. 3 del Dpr 380 del 2001 ***"ratione temporis"*** non vale per le condotte poste in essere dagli imputati (tra il 2018 e il 2019), ma alla luce della giurisprudenza che si sarebbe affacciata solo successivamente, tra il 2023 o il 2024, ed impostasi, come rilevato dall'avvocatura del comune, dopo le indagini della Procura di Milano e il decreto del Gip del Tribunale di Milano, del 24 gennaio 2024 (sul caso delle torri di via Crescenzago 101, ndr), che aderiva alle interpretazioni restrittive della Procura. All'epoca dei fatti lo stesso intervento, chiarisce la sentenza qui impugnata, avrebbe dovuto essere qualificato come ristrutturazione edilizia, in base alla "*consolidata giurisprudenza*" ed alle "*prassi amministrative"* di allora.

Quindi, spiega la sentenza censurata, è solo in ***ossequio*** alle più recenti sentenze sul tema della ristrutturazione e della tassatività dell'art. 41 quinquies comma 6 della legge 1150 del 1942 della Suprema Corte di Cassazione, successive al 2023, e per l'adesione alle citate pronunce della Corte costituzionale n. 24 del 2022 e n. 86 del 2026, sulla non utilizzabilità dei volumi condonati ai fini di istituti premiali, **che si giunge** al riconoscimento della sussistenza dell'elemento oggettivo dei reati di lottizzazione e abuso edilizio, contestati dalla Procura

---

[8] Si sarebbe trattato, adduce la sentenza censurata, di una pratica conforme alla legge regionale del 2017 e alla delibera collegata del Consiglio comunale dello stesso anno, che consentivano la destinazione in uso abitativo o direzionale e commerciale, con permanenza di persone, dei volumi dei vani e dei locali seminterrati in origine accessori – specificazione non contenuta nella legge regionale che fa riferimento a tutti i locali seminterrati, a prescindere dalla loro destinazione d'uso precedente – interdicendo lo spostamento degli stessi volumi in altre parti dell'immobile -v. a pag. 93 della sentenza capitolo 4. "Recupero della volumetria". Inoltre, asserisce la sentenza, la non modificabilità di locali seminterrati di edifici ricadenti in zone anche con pericolosità idraulica di tipo P1, secondo la condizione più restrittiva introdotta dalla delibera del Consiglio comunale, avvalorava la scelta di trasferire fuori terra il volume degli stessi locali.

[9] La n. 24 del 2022 dichiarava l'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna n.1/2021 nella parte in cui attribuiva benefici volumetrici anche a volumi condonati, ravvisandone il contrasto con gli artt. 3, 97, 117 della Cost.; ugualmente ha statuito la sentenza della Consulta n. 86 del 2026, in tema di **ristrutturazione, sagoma e volumetria, primato della normativa statale su quella regionale, d**efinizione degli interventi edilizi, stato legittimo dell'immobile, incentivazione degli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e per l'efficientamento energetico (cnfr. sentenza impugnata, pag. 54 del paragrafo 1.4 intitolato "Ristrutturazione di opere condonate").

agli imputati. Ma ciò solo limitatamente alle violazioni dei soli artt. 3 lett. d) del Dpr 380 e 41 quinquies della legge 1150 (v. pag. 47 alla fine del paragrafo intitolato "Qualifica dell'intervento come ristrutturazione", pag. 114, sull'elemento psicologico del reato[10] e pag. 56, sulle superfici condonate).

Nella terza e conclusiva parte, la sentenza chiarisce **preliminarmente** di dover **ridurre**, rispetto al novero contestato dal Pm, **le violazioni oggettivamente riscontrate,** che configurano il reato di abuso edilizio per non conformità del titolo (contestate al capo A) **al solo art. 3 comma 1 lett d)** del Dpr 380/2001 e per i soli profili formali dell'inadatta qualifica di ristrutturazione, per mancanza di continuità tra il vecchio e il nuovo edificio, dell'avvenuto accorpamento in un unico nuovo edificio dei volumi dei due edifici preesistenti e della riutilizzazione dei volumi condonati dei seminterrati, non consentita ai fini della demo-ricostruzione (ritenendo di dovere aderire alla sentenza della **Corte cost. n. 86 del 2006**, in tema di riuso e trasformazione dei volumi degli edifici condonati (tale sentenza della Consulta - stigmatizza la sentenza censurata - ha citato "come unico precedente" la pronuncia del Consiglio di Stato del 4 novembre 2025 sul caso di Milano di via Fauche[11]).

In merito alle violazioni che comportano l'elemento oggettivo del reato di lottizzazione abusiva (contestate sotto il capo B) la sentenza fa riferimento **alla sola violazione formale dell'art. 41 quinquies comma 6 legge 1150/1942**, e non anche alla violazione degli art. 7 e 8 del Dm 1444/1968. Sul presupposto della **c**onformità della SCIA utilizzata ai sensi dell'art. 23 t.u. edil., **ribadisce il primato delle Norme Tecniche del Pgt e del RE**, nonché delle interpretazioni da tali norme ricevute nella prassi ammnistrativa degli uffici comunali.

Quindi, completa la motivazione circa **la buona fede attribuita agli imputati** nelle interpretazioni di legge di cui sopra, da cui discende la non sussistenza dell'elemento psicologico del reato: si sarebbe trattato per tutti gli imputati di ignoranza scusabile e di legittimo affidamento, indotti da una "giurisprudenza consolidata", rafforzata, sostiene, della **ragionevolezza delle interpretazioni** sposate e divenute **prassi** negli uffici dell'amministrazione, conformi alle scelte di "rigenerazione urbana" del Comune (v. cap. VI "la sussistenza dell'elemento psicologico del reato, pag. 107 e segg.).

Ed ancora, rimarca la sentenza censurata, le violazioni consumate (nei limiti suddetti) sarebbero più formali che sostanziali, in quanto nella fattispecie, nonostante la presenza degli estremi oggettivi di una lottizzazione abusiva, non ci sarebbe stato **né danno pubblico** (in termini di sottrazione di dotazioni urbanistiche, poiché le dotazioni presenti risulterebbero comunque conformi anche agli artt. 3 e 5 Dm 1444, nonostante il cambio d'uso e il numero di nuovi appartamenti realizzati, 120, e dei loro abitanti teorici, 302), **né danno ai privati** (in termini di sottrazione di soleggiamento), **né colpa,** ma conformità, riguardo alle norme prioritariamente applicabili del PGT e del R.E. che disciplinano i casi di ***intervento diretto*** e la determinazione della monetizzazione degli standard, che la stessa sentenza assume essere prevalenti sulla legge dello Stato); **né, appunto, violazione di legge nella scelta del titolo edilizio** e relativa procedura amministrativa (SCIA con atto d'obbligo sugli aspetti morfologici urbanistici in deroga al Pgt) (v. anche pag. 56 e segg. e pag. 58 e segg.)
.

---

[10] A pag. 114 la sentenza recita: *<<a tutto voler concedere il processo ha messo in luce, quanto meno, una situazione di grande incertezza interpretativa sulle varie questioni affrontate, ammessa sia dalla Cassazione che ha voluto fare chiarezza sui temi della lottizzazione abusiva dando atto di interpretazioni difformi dalla giurisprudenza amministrativa, sia da parte del Tar Lombardia, che nella sentenza n.1625/2026 (doc. 42 difesa … …) dà atto che l'adozione della delibera comunale impugnata in quel processo (per diversa qualificazione dell'intervento edilizio) è "originata dall'avvio di indagini penali…. legate a operazioni immobiliari realizzate nel territorio del comune di Milano. L'amministrazione ha agito in ottica di cautela……". "Difetta, dunque, la prova necessaria per la sussistenza dell'elemento soggettivo sia doloso che colposo delle contravvenzioni contestate, pur considerando sussistenti gli elementi oggettivi* ***in ossequio alle più recenti sentenze della Cassazione>>.***

[11] Va notato che la sentenza del Consiglio di Stato Sez. II n. 8542, del 4 novembre 2025 sul caso di via Fauche a Milano, affronta anche il tema della non conformità all'art. 23 t.u. edil. della Scia edilizia utilizzata per interventi qualificabili di nuova costruzione, in quanto privi di alcun legame con gli edifici demoliti, in quanto urbanisticamente non neutri, modificativi del numero degli edifici e dell'impatto.

Inoltre, non si sarebbe trattato di un'iniziativa edilizia speculativa e di un caso di degenerazione della prassi amministrativa, ma di un'operazione imprenditoriale motivata da una legittima aspirazione al guadagno dell'imprenditore, e un caso di rigenerazione urbana, **conforme alla politica di rigenerazione urbana del Comune di Milano e alle regole del PGT** approvato dal Consiglio comunale (v. paragrafo intitolato "Introduzione" e Premessa 2).

Tuttavia, ribadisce la sentenza, i suddetti **unici errori** di diritto compiuti dagli imputati – sulla qualificazione dell'intervento e la vigenza e applicazione dell'art. 41 quinquies comma 6 legge 1150, sulla utilizzazione di volumi condonati con attribuzione ad essi del bonus energetico della legge del 2011 (e comunque senza conseguenze dannose) – sarebbero attribuibili giammai a dolo, mancandone la prova, né a negligenza imprudenza o **imperizia di alcuno degli imputati (essendosi attenuti alla "giurisprudenza consolidata"), ma alle prassi consolidate, plausibili e in buona fede** seguite dagli uffici del Comune di Milano.

La sentenza impugnata cita tra l'altro sentenze della Corte cost. che affermano l'esatto contrario di quanto poi sostiene nel corso delle intere motivazioni; cita in particolare le sentenze della Corte costituzionale [12] che ravvisano nell'art. 41 quinquies, commi 8 e 9, della legge urbanistica dello Stato e nel Dm 1444 del 1968 le espressioni più dirette del principio fondamentale di pianificazione del territorio, strettamente correlato alla tutela del paesaggio e dell'ambiente e di una serie di diritti fondamentali connessi con i livelli essenziali delle prestazioni sociali; e tra queste anche le sentenze della Corte cost. n. 13 del 2020 e n. 85 del 2023, che hanno dichiarato che il Dm 1444 in Lombardia si applica.

Ma rappresenta le sentenze della Cassazione penale sulla nozione di ristrutturazione, cui dice di adeguarsi, come una improvvisa e inaspettata inversione dell'orientamento giurisprudenziale verso una interpretazione più rigorosa, che reputa non letterale e che sembrerebbe meno rispettosa del fine che il legislatore avrebbe dimostrato di voler perseguire (v. pagg. 51 e 52, p. 74 , p. 80, 81).

A tali assunti sviluppati nella sentenza impugnata afferiscono le violazioni di legge che vengono dedotti nei motivi del presente ricorso, di cui si anticipa un sintetico riepilogo:

LE VIOLAZIONI DI LEGGE, oggetto dei motivi del ricorso che verranno sviluppati, **sono riepilogabili come segue.**

1)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per erronea interpretazione dell'art. 3 comma 1 lettere d) DPR 380/2001, sulla qualifica di ristrutturazione edilizia; 1.1 Violazione degli artt. 117 c. 1 Cost., 1, 11 e 12 disp. sulla legge in generale, sulle fonti del diritto, sull'efficacia della legge nel tempo e la sua interpretazione.

La sentenza censurata intreccia le seguenti **affermazioni:**

1. che secondo la "*giurisprudenza consolidata*" e le "*prassi interpretative"* dell'amministrazione, seguite almeno fino al 2023/2024 a far data dal decreto l**egge 69/2013,** convertito dalla legge 98/2013 (che ha allargato i confini della qualifica di ristrutturazione edilizia, definita dall'art. 3 comma 1 sotto la lettera d) del t.u. edil., superando il limite della sagoma e mantenendo quello del volume), **e con riferimento agli interventi validati nello stesso arco di tempo**, il disposto della stessa lettera d) dell'art. 3 cit. deve essere interpretato nel senso che la qualifica di ristrutturazione è attribuita a tutte quelle opere di demo-ricostruzione con mantenimento del **volume** degli edifici preesistenti demoliti, indipendentemente dalla modifica del sedime, dalle altezze anche in misura sensibile, dagli aspetti tipologici e planimetrici, dal tipo di cambio di destinazione d'uso, dal numero di edifici ricavati dai volumi dei preesistenti, dall'assenza di ogni legame tra l'edificio demolito e l'intervento nuovo. Sicché, afferma, con riferimento agli interventi compiuti in quell'arco temporale (dal 2013 al 2023/2024), l'unico elemento che distingue gli interventi di

[12] Oggetto della memoria del Pm dedicata alla giurisprudenza della Cassazione del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale pianificazione urbanistica, dagli anni '70/ '80 ai giorni nostri, depositata all'udienza dell'11 febbraio 2026.

ristrutturazione demo-ricostruttiva da quelli di nuova costruzione consisterebbe nell'assenza sul lotto interessato di un preesistente edificio;

1.1 che l'art. 3 comma 1 lett. d) del t.u. edil., con specifico riferimento al caso della demo-ricostruzione debba essere interpretato "***ratione temporis***", in base alle interpretazioni che ne davano la "giurisprudenza consolidata" e le prassi amministrative al **momento della definizione del titolo edilizio dell'intervento**;

1.2 che l'interpretazione corretta del disposto della lettera d) del comma 1 dell'art. 3 del Dpr 380/2001 sarebbe esclusivamente quella "*letterale*", in quanto sarebbe la più rispettosa della volontà del legislatore.

La sentenza censurata attribuisce (*ratione temporis*) alla norma di cui all'art. 3 comma 1 lett. d) ed e) t.u. edil. **un significato e una funzione che in realtà non ha mai assunto**, né prima né dopo la novella del decreto 69/2013, e nemmeno in base alla giurisprudenza formatasi successivamente allo stesso**. Piuttosto è la stessa sentenza censurata che interpreta erroneamente la nozione di ristrutturazione demo-ricostruttiva, definita sotto la lettera d) dell'art. 3 del tu edil cit., attribuendole** contenuti e finalità non conformi a quelli che le sono attribuiti dallo stesso legislatore, il quale, per via della logica della materia, la connette al corpus giuridico delle altre norme di legge, cui la qualifica dell'intervento è strettamente connessa (sui titoli edilizi, la pianificazione attuativa, gli oneri etc..). La giurisprudenza ha sempre evidenziato che è dalla qualifica dell'intervento edilizio che lo stesso legislatore fa dipendere il tipo e il regime dei titoli edilizi, l'obbligo di una pianificazione attuativa, la disciplina dei parametri degli standard urbanistici ed edilizi, gli oneri etc…, a loro volta dipendenti dall'oggettiva incidenza dell'intervento sul territorio, in termini di carichi urbanistici e di impatto sull'assetto fisico, paesaggistico, ambientale ed economico del contesto.

La sentenza al contempo viola il comma 1 dell'articolo 117 della Cost., gli articoli ad esso connessi sulla separazione dei poteri e le fonti di produzione della legge, e **gli artt. 1 e 11 delle preleggi**, facendo dipendere il significato e la portata delle norme di legge disciplinanti gli interventi di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione dall'interpretazione di in un certo periodo, **attribuendo alla giurisprudenza di un certo periodo** portata innovativa e modificativa della legge stessa (art. 3 lett. d) cit.), facendo assurgere l'interpretazione giurisprudenziale a fonte di legge. Attribuisce alle interpretazioni "della giurisprudenza consolidata" la stessa forza, valore ed efficacia temporale che **gli artt. 1 e 11 delle preleggi e le altre leggi citate** attribuiscono solo alla legge.
Puntualizza che solo in ossequio alla giurisprudenza della Cassazione impostasi dopo il 2023, che ha adottato un'interpretazione più restrittiva dei requisiti della ristrutturazione edilizia, nell'intervento de quo **potrebbero ravvisarsi** gli elementi oggettivi di una nuova costruzione e quindi del reato di cui all'art. 44 comma lett. b) del tu edil., che tuttavia reputa non appare rispettosa della volontà dimostrata dal legislatore.

Viola inoltre l'art. 12 delle preleggi, sulla interpretazione della legge, in quanto afferma che unica corretta interpretazione del disposto della lettera d) del comma 1 dell'art. 3 del t.u. edil., che definisce la demo-ricostruzione, è esclusivamente quella **letterale**, che porta a concludere che la ristrutturazione si distingue dalla nuova costruzione in quanto opera su un lotto dove preesisteva un edificio, mentre la nuova costruzione opera su lotti liberi, non interessati in precedenza da edifici.

In questo modo, non raffrontando la norma sulla ristrutturazione con quella della nuova costruzione e con la legge sulla pianificazione attuativa e la loro ratio complessiva, viola i criteri di cui all'art. 12 delle preleggi, a norma dei quali nell'interpretazione della legge, nel caso in cui il criterio di interpretazione letterale non risulti sufficiente (ad es. perché confliggente con altre parti della stessa legge o altri istituti disciplinati da leggi appartenenti allo stesso corpus), occorre tener conto della sua finalità e compierne un inquadramento sistematico.

Questo tipo di operazione ermeneutica, con riferimento alla nozione di ristrutturazione di cui all'art. 3 comma 1 lett. d Dpr 380 e all'ampliamento ricevuto con la novella del 2013 (che l'ha estesa fino ad includervi gli interventi sostitutivi con diversa sagoma) **era resa oltremodo necessaria**, al fine di ravvisarne la linea distintiva con la qualifica di nuova costruzione, di cui alla lett. e) stesso art. 3 comma 1 Dpr 380, mai modificata dal legislatore e di coordinarla con la disciplina di legge sul cambio di destinazione d'uso rilevante, coordinarla con il principio di pianificazione di cui agli artt. 41 quinquies legge 1150/1942

e del Dm 1444/1968 (posto che è dalla entità dell'intervento edilizio che dipendono, le dotazioni territoriali, la pianificazione urbanistica e il titolo edilizio).

2)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per contrasto con l'art. 17 della legge della reg. n. 7 del 2012, che introduceva in Lombardia la "**sostituzione edilizia**" come caso di nuova costruzione (integrando la lett. e) dell'art. 27 legge reg. 12/2005 con il punto 7 bis), in vigore fino al 2019, quando l'art. 5 della legge regionale n. 18/2019 lo ha abrogato;

Violazione dell'art. 10 della legge c.d. Scelba, n. 62 del 1956, che regola i rapporti tra la legge statale di principi e la legge regionale, prevedendo l'abrogazione della legge regionale, oggetto di legislazione concorrente, **in contrasto** con la legge statale di principi

La sentenza erra in particolare laddove afferma che la **qualifica di sostituzione edilizia** del punto 7 bis dell'art. 27 della legge reg. lomb. del 2012 cit. sarebbe stata una qualifica ***in contrasto*** con le previsioni della lettera d) l'art. 3 del Dpr 380/2001, in quanto ritiene che l'art. 3 del Dpr abbia inserito sotto la qualifica di ristrutturazione, e non di nuova costruzione, tutti i casi di interventi di demo-ricostruzione, con cambio di sagoma, sedime e numero di edifici, di planimetrie, di destinazione d'uso, con l'esclusivo limite del mantenimento del volume preesistente, indipendentemente dal regime giuridico e vincoli conformativi delle superfici preesistenti demolite.

3)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione della legge reg. lomb. n. 7 del 2017 che consentiva il recupero con cambio di destinazione d'uso dei locali seminterrati, indifferentemente dalle destinazioni preesistenti, attribuendo ai comuni la potestà di introdurre ulteriori limitazioni rispetto a quelle stabilite dalla legge regionale (relativamente, in particolare, all'estensione degli ambiti di tutela ambientale e alle condizioni da osservare nel recupero dei volumi seminterrati).

4)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per erronea interpretazione: degli artt. da 3 a 5 del DM 1444/1968 e per violazione dello stesso Dm nella sua interezza, in combinato disposto con l'art. 41 quinquies c. 8 legge 1150/1942, circa i criteri di determinazione degli standard urbanistici (con riferimento alla funzione residenziale e a quella direzionale), il computo e i criteri di localizzazione delle dotazioni minime di aree a standard urbanistici in relazione alle previsioni dello strumento pianificatorio.

Violazione degli artt. 117 Cost., 1, 3, 4 e 8 disp. prel. c.c., dei principi di legalità e gerarchia delle fonti normative**.**

La sentenza distorce il senso degli artt. 3-5 del Dm 1444, sugli standard urbanistici e al tempo stesso afferma la prevalenza delle norme del PGT e del Regolamento Edilizio nonché delle determine dirigenziali del comune sulla legge dello Stato e della regione.

In particolare asserisce la prevalenza dell'art. 9 delle NdA del Piano dei Servizi del PGT di Milano sugli artt. 3 e 5 del Dm 1444/1968, afferenti alle dotazioni dovute in caso di interventi edilizi con opere **con cambio di destinazione d'uso da uffici a residenziale**;

5)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione dell'art. 23 Dpr 380/2001 (SCIA edilizia in luogo del permesso di costruire);

Violazione degli artt. 28 bis Dpr 380/2001, 14 l. reg. 12/2005, 28 e 41 quinquies l.1150/1942.

Violazione degli artt. 117 Cost., 1, 3, 4 e 8 disp. prel. c.c., del principio di legalità e gerarchia delle fonti normative.

La sentenza incorre in una concatenazione di errori afferenti ai presupposti e ai limiti della SCIA alternativa al permesso di costruire e all'iter amministrativo conseguente, relativi tra l'altro: a) ai presupposti di ammissibilità della SCIA edilizia;

b) al significato e funzione delle "***precise disposizioni planivolumetriche***" di cui alla lettera c) del c. 1 dell'art. 23 del Dpr 380/2001;

c) alla prevalenza del Regolamento Edilizio e di una determina dirigenziale sulla legge dello Stato in materia di titoli edilizi e pianificazione.

Nella fattispecie è stata applicata una determina dirigenziale – in base ad un potere del dirigente attribuito dal R.E. – che consentiva una SCIA edilizia con un atto d'obbligo, avente ad oggetto la deroga, approvata dalla Commissione per il Paesaggio, della norma morfologica del PGT, che prescriveva il mantenimento dell'allineamento, lungo la via dei volumi recuperati dell'edificio demolito; sono stati così consentiti, in deroga al PGT, la tipologia a ... dell'edificio e la sua posizione al centro del lotto.
In particolare la sentenza asserisce la prevalenza sulla legge degli artt. 33-35 del Regolamento Edilizio di Milano, che consentono la modifica con determina dirigenziale dello stesso R.E. per adattarlo alle modifiche legislative sulle procedure amministrative.

6)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione degli artt. art. 51 legge reg. lomb. 12/2005 e 23 ter Dpr 380/2001, **concernenti le dotazioni urbanistiche in relazione al cambio di destinazione** d'uso e l'istruttoria urbanistica; violazione del principio di pianificazione ex art. 41 quinquies della legge 1150/1942 e Dm1444/1968.

La sentenza distorce il senso degli artt. 51 l. reg. 12/2005 e 23 ter Dpr 380 e afferma la legittimità e prevalenza del PGT, del regolamento edilizio comunale e delle determine dirigenziali del comune di Milano sulla legge dello Stato.

7)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione dell'art. 46 della legge reg. lom. 12 del 2005, sui presupposti, i criteri di quantificazione dei valori delle **monetizzazioni**, in alternativa alla cessione delle aree destinate a standard urbanistici; Violazione dell'art. 4 delle preleggi e dei principi di legalità e gerarchia delle fonti

8)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione degli articoli 5, 42 e 47 del codice penale e dei principi, che delimitano la scusabilità dell'errore sul precetto integrativo della legge penale e sull'errore scusabile nelle contravvenzioni, con particolare riferimento alle valutazioni sull'elemento psicologico dei reati di lottizzazione abusiva e di abuso edilizio**,** posta in essere attraverso un titolo edilizio affetto da violazioni di leggi da cui dipendono la pianificazione, sulla qualifica dell'intervento e sul procedimento amministrativo per la formazione del titolo.

La sentenza ha ritenuto giustificabili e indotti dalla *prassi e da una consolidata giurisprudenza* gli errori da parte di dirigenti apicali e funzionari degli uffici dell'edilizia di un importante comune, del progettista e ad operatori, con consolidata e rilevante esperienza nel settore edilizio, errori:

a) sull'interpretazione dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001, nella parte afferente ai limiti della demo-ricostruzione, circa le modalità di riutilizzo dei volumi preesistenti sull'area;

b) sulla vigenza dell'art. 41 quinquies comma 6 legge urbanistica fondamentale dello Stato n. 1150/1942 (ha affermato che gli imputati credevano giustamente si trattasse di norma disapplicata, perché connessa al Dm 1444/1968 e poiché in Lombardia fino al 2020, data della sentenza della Corte Cost. n. 13 sull'interpretazione dell'art. 103 comma 1 bis legge reg. 12/2005, era "***indiscussa"*** convinzione che si applicasse il medesimo disposto dell'art. 103 comma 1 bis, inteso nel senso che consentirebbe ai comuni di disapplicare il Dm 1444);
c) sulla possibilità, nelle operazioni di demo-ricostruzione, di attribuire ai volumi condonati preesistenti i bonus e le condizioni di trasformabilità previsti da leggi per le consistenze legittime ab inizio.
Gli errori di diritto compiuti nella sentenza censurata sull'elemento psicologico del reato si connettono strettamente agli errori di diritto compiuti nella stessa pronuncia, relativi: ai presupposti di legge della SCIA edilizia ex art. 23 t.u. edil,, alle interpretazioni sulla qualifica di demo-ricostruzione ("*ratione temporis"*), dell'art. 46 legge reg. sulla monetizzazioni degli standard urbanistici, del Dm 1444/1968 e degli artt. 23 ter t.u. edil. e 51 legge reg. 12/2005 e di tutte le altre norme di legge sopra enumerate.

MOTIVI DEL RICORSO

1)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per erronea interpretazione dell'art. 3 comma 1 lettere d) DPR 380/2001, sulla qualifica di ristrutturazione edilizia e la differenza da quella di nuova costruzione;
Violazione degli artt. 117 comma 1 Cost., 1, 11 e 12 disp. sulla legge in generale, sulle fonti del diritto, sull'efficacia della legge nel tempo e sua interpretazione.

La sentenza erra nell'interpretazione dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001; viola le norme di legge che definiscono le fonti della legge, la sua efficacia dall'entrata in vigore e per il futuro e fino all'abrogazione ad opera di un'altra legge con effetti abrogativi; viola l'art.12 delle preleggi sui criteri di interpretazione della legge.
La sentenza nei paragrafi "1.1 e 1.2, dedicati alla qualifica di ristrutturazione e alla categoria della sostituzione edilizia (pagg. 37 e segg.), è inficiata da una serie concatenata di violazioni di legge:

a. Innanzitutto, afferma che "ratione temporis" (v. pag. 52 della motivazione), secondo un'interpretazione giurisprudenziale consolidata fino al 2023 e solo da allora messa in discussione soprattutto dalla Cassazione penale, l'intervento di cui è processo, si sarebbe dovuto inquadrare come di ristrutturazione, in quanto all'epoca, sarebbe bastato che l'intervento di demo-ricostruzione (in base alla lettera dell'art. 3 comma 1 lett. d) Dpr 380/2001), purché fosse mantenuto lo stesso volume, si realizzasse su un terreno già in precedenza interessato da qualsivoglia tipo di edificazione per qualifi..., tout court, come di ristrutturazione e non nuova costruzione (indipendentemente, cioè, dalle dimensioni, oltre che dalla sagoma, tipologia e morfologia, dal cambio di funzione dell'area e dell'edificio, da produttivo/direzionale a funzione residenziale, dai differenti carichi urbanistici e dall'assenza di qualsiasi linea di continuità con l'edificio preesistente). E ciò perché, argomenta la sentenza censurata, tale era l'interpretazione data da una "consolidata giurisprudenza" della nozione di ristrutturazione, descritta, sotto, appunta la lettera d) del comma 1 dell'art. 3 del Dpr 380/2001, come riformulata con la novella del 2013. Tale interpretazione, rimarca la sentenza, sarebbe quella rispettosa della volontà del legislatore, a differenza di quella della Cassazione penale e del Consiglio di Stato invalsa tra il 2022 e il 2025;
b. in questo modo la sentenza, in violazione della disciplina sulle fonti del diritto e sull'efficacia della legge nel tempo, erra **attribuendo all'"interpretazione"** della giurisprudenza efficacia e portata pari a quella della legge. La giurisprudenza "più restrittiva", affacciatasi – come asserisce – nel 2023, o comunque in epoca successiva a quella dell'intervento di via…, "*ratione temporis*", conclude a pag. 52, avrebbe cambiato i contenuti della definizione di ristrutturazione, di cui alla lett. d) dell'art. 3 del Dpr 380, che erano stati delineati da una "*giurisprudenza consolidata*" e accolta nella prassi del Comune di Milano nel 2018, rispetto alle quali l'intervento di… e il titolo edilizio, Scia, erano conformi;
c. ed erra nell'interpretare la nozione di ristrutturazione, che ora come allora, doveva essere data alla previsione della lett. d) dell'art. 3 cit., che qualifica l'intervento di ristrutturazione, **poiché viola i criteri interpretativi della legge di cui all'art. 12 delle preleggi.**
   Infatti la sentenza al riguardo dichiara di attenersi ad una **interpretazione letterale** del secondo o terzo periodo della lettera d) del comma 1 dell'art. 3 tu edil., ed esclude, **violando l'art. 12 delle preleggi**, gli imprescindibili criteri interpretativi finalistico e sistematico.

A quest'ultimo riguardo, osserva il Pm ricorrente, le qualifiche attribuite dalla legge agli interventi, in particolare quella di ristrutturazione e di nuova costruzione, dopo gli ampliamenti che ha ricevuto con la novella del 2013 (che vi ha incluso gli interventi con cambio di sagoma), inevitabilmente **vanno distinte tra di loro,** in base a una lettura congiunta dei relativi dispositivi di legge e, sistematicamente, insieme alle norme di legge che con esse hanno il più stretto legame tecnico e giuridico-funzionale, ovverossia la disciplina di legge che definisce i parametri edilizi e urbanistici (artt. 7, 8 e 9 Dm 1444/1968 e artt. 3-5 dello stesso Dm) e dell'obbligo di pianificazione urbanistica, e cioè l'art. 41 quinquies legge 1150/1942.

Le qualificazioni, in campo edilizio e urbanistico, non hanno un valore meramente nominalistico (che si possa piegare a interpretazioni disparate e sofismi, adattabili a interventi anche molto differenti tra loro), poiché, come è reso evidente anche dal caso di specie, dalla imponenza e dall'impatto che in concreto l'intervento può determinare sul territorio, in termini dimensionali (volumetrici, di altezza), di posizione, di morfologia e di carichi urbanistici, dipendono la valutazione dell'esigenza di adeguamento delle dotazioni urbanistiche, e conseguentemente del titolo edilizio e la possibilità o meno di attuarlo direttamente ("in diretta attuazione" delle disposizioni già contenute nel Piano urbanistico generale) oppure con la mediazione di un "previo piano attuativo", integrativo di dettaglio del Piano generale. Uno strumento che prenda in considerazione l'impatto sulla zona coinvolta, sotto tutti gli aspetti rilevanti, compreso l'assetto planivolumetrico (l'organizzazione spaziale degli edifici e il loro rapporto con lo spazio pubblico) e delle nuove destinazioni degli edifici e/o dell'area (si dirà meglio, trattando del motivo del ricorso sulla violazione della disciplina del cambio di destinazione d'uso, dell'incidenza che la legge attribuisce al cambio di destinazione d'uso c.d. urbanisticamente rilevante e perché la giurisprudenza considera di nuova costruzione l'intervento sul preesistente edificio con cambio di destinazione d'uso verso quella residenziale).

La **qualificazione degli interventi edilizi**, contenuta nell'art. 3 del Dpr 380/2001, secondo la giurisprudenza della **Corte Costituzionale è ascrivibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale** (materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato**)**, poiché attiene a un ambito, quello appunto della qualificazione degli interventi edilizi, **di sicuro rilievo economico-sociale**, che esige, pertanto, un'attuazione uniforme sull'intero territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. m), Cost. (cfr. tra le tante Corte Costituzionale, 25 maggio 2026, n. 86).
Le Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio (art. 117 Cost.) possono sì specificare le qualifiche dei titoli edilizi previsti dall'art. 3 del Dpr 380, prevedendone casi specifici, ma a condizione che non contrastino con i contenuti di queste ultime.

La stessa natura di norma di legge fondamentale, ex art. 117 Cost., riveste per la Corte costituzionale e per tutte le Corti regolatrici – amministrativa, civile e penale – **il principio di pianificazione espresso** dalla disciplina, strettamente connessa a quella delle qualifiche dei titoli edili, di cui all'art. 41 *quinquies* della legge urbanistica fondamentale n. 1150 del 1942, e **dal Dm 1444**, sui **limiti inderogabili** relativi ai parametri edilizi, di densità, altezza e distanze degli edifici, ed ai "rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggio": **è infatti dall'impatto territoriale che l'intervento in concreto determina che dipenderanno contemporaneamente la qualifica, il titolo edilizio e la sua procedura amministrativa e l'eventualità di intervenire sull'aspetto urbanistico delle dotazioni territoriali e dei raccordi con le infrastrutture a rete esistenti**.

E ciò sia nelle aree inedificate, sia in aree del c.d. "tessuto consolidato" della città, dove si interviene demolendo edifici preesistenti e sostituendoli con edifici differenti e con funzioni divere da quelle cui erano adibiti, *produttiva di vantaggi economici connessi all'utilizzazione del bene immobile* (i**n giurisprudenza nel senso suddetto**, confr.:
Cass. III n. 26620 del 21 luglio 2025, sul caso di via Cancano, Parco delle Cave a Milano; ed ancora, tra le molteplici, Consiglio di Stato sez. II n. 8523 del 4 novembre 2025, sul caso di via Fauche a Milano;

TAR Lombardia Sez. II n. 2353 del 7 agosto 2024: <<*Nonostante l'ampia formulazione delle disposizioni di settore, si fuoriesce dall'ambito della ristrutturazione edilizia e si rientra in quello della nuova costruzione quando fra il precedente edificio e quello da realizzare al suo posto non vi sia alcuna continuità, producendo il nuovo intervento un rinnovo del carico urbanistico che non presenta più alcuna correlazione con l'edificazione precedente.*;

Consiglio di Stato Sez. VII n. 314 del 9 gennaio 2024. <<I*n generale, il mutamento di destinazione d'uso di un immobile deve considerarsi urbanisticamente rilevante e, come tale, soggetto di per sé all'ottenimento di un titolo edilizio abilitativo, con l'ovvia conseguenza che il mutamento non autorizzato della destinazione d'uso che alteri il carico urbanistico integra una situazione di illiceità a vario titolo, che può e anzi deve essere rilevata dall'Amministrazione nell'esercizio del suo potere di vigilanza. Sulla base della definizione di aumento del carico urbanistico, si deve inoltre affermare che l'aumento dello stesso si verifica quando la modifica della destinazione funzionale dell'immobile determina l'attrazione di un maggior numero di persone, con la conseguente necessità di un utilizzo più intenso delle urbanizzazioni esistenti*>>;

Cass. Sez. III n. 1670 del 18 gennaio 2023 (CC 6 ott 2022): <<*La ristrutturazione non può prescindere dal conservare traccia dell'immobile preesistente.* ***La conferma della ontologica necessità*** *che l'intervento di ristrutturazione edilizia, pur con le ampie concessioni legislative in termini di diversità tra la struttura originaria e quella frutto di "ristrutturazione", non possa prescindere dal conservare traccia dell'immobile preesistente, è fornita dallo stesso art. 10, integrativo dell'art. 3 comma 1 lett. d) del DPR 380/01, laddove si premette che le novelle introdotte rispondono "al fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo". Anche la lettura stessa del citato articolo 3 del DPR 380/2001 depone in tal senso, laddove, da una parte, definisce come ristrutturazione "gli interventi edilizi volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso", dall'altra, distingue rispetto ad essa gli "interventi di nuova costruzione" (art. 3 comma 1 lett. e), che sono strutturalmente connotati dall'assenza di una preesistenza edilizia. In altri termini, con riguardo alla ristrutturazione non vi è spazio per nessun intervento che lasci scomparire ogni traccia del preesistente.*>>;

TAR Lombardia (MI), Sez. II, n. 1066, del 24 aprile 2013: <<*Il mutamento di destinazione d'uso è rilevante se avviene fra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, dovendosi in tal caso verificare la variazione* ***del carico urbanistico****; parimenti è stato affermato dalla giurisprudenza che,* ***indipendentemente dall'esecuzione fisica di opere****, rileva il passaggio dell'immobile ad una categoria funzionalmente autonoma dal punto di vista urbanistico, con conseguente aumento del carico; in altri termini si configura una "****trasformazione edilizia****" quando la stessa sia* ***produttiva di vantaggi economici connessi all'utilizzazione del bene immobile****, anche senza l'esecuzione di opere edilizie.* ***Appare poi, altresì, evidente che il passaggio*** *da una prevalente destinazione produttiva ad una prevalentemente residenziale o terziaria implica il passaggio ad un'autonoma categoria* ***funzionale, con incremento del carico urbanistico dovuto alla presenza di persone stabilmente residenti nell'immobile;***

TAR Lombardia Sez. Milano 2025: <<*L'individuazione dell'intervento costruttivo che il privato intende realizzare, anche attraverso la corretta qualificazione giuridica del medesimo,* ***non è dunque una questione nominalistica o correlata a valutazioni meramente formali****, ma attiene alla sostanza dell'esercizio dello ius aedificandi e alle modalità consentite dalla legge e dagli strumenti urbanistici locali per procedere alla modifica del territorio*.>> https://share.google/DerG22lMcPhy35kar; **TAR Toscana Serz. III** n. 631 del 26 maggio 2020; Cons. di Stato n. **328/2016**, n. **5775/2023**-;

Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2020, n. 907 : <<*Tuttavia, il collegio ritiene che, per quanto allargato, il concetto di ristrutturazione non possa ontologicamente prescindere quantomeno dall'apprezzabile traccia di una costruzione preesistente, mancando la quale non si ravvisa il tratto distintivo fondamentale che caratterizza la ristrutturazione rispetto alla nuova edificazione e che è rappresentato, a norma della*

*definizione generale dettata dall'art. 3 d.P.R. n. 380/2001, dalla "**trasformazione" di** organismi edilizi, la quale presuppone che l'intervento si riferisca a una porzione di territorio a sua volta già compiutamente trasformata* ;
Consiglio di Stato sentenza n. 3750 del 2022: *il concetto di ristrutturazione non può ontologicamente prescindere dall'apprezzabile traccia di una costruzione preesistente, mancando la quale non si ravvisa il tratto.distintivo.e.fondamentale;*
Consiglio di Stato IV n. 5227/2015, 5187/2014, 3387/2012, n. 5214/2007.

Né è vero, rileva il Pm ricorrente, che giurisprudenza sul c.d. **lotto intercluso**, che viene citata ripetutamente nella sentenza censurata, ha introdotto **una clausola generale di de-pianificazione** degli interventi c.d. di rigenerazione urbana. Il lotto intercluso in tale giurisprudenza viene considerata un'eccezione ragionevole esclusivamente per aree residue. Tale giurisprudenza non si limita a risolvere casi singoli, ma ridefinisce il campo di ammissibilità dell'intervento diretto come eccezione per aree residue, già pienamente inserite in un contesto urbanizzato e prive di reale esigenza pianificatoria.

Riprendendo le considerazioni sui canoni dell'interpretazione sistematica riferiti alla materia edilizia e urbanistica, appare importante rilevare che la dottrina e la giurisprudenza riconoscono al Dm 1444 valore, non solo di legge di principi fondamentali, ma anche di disciplina che attiene alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (che la lett. m dell'art. 117 comma secondo della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato).

La giurisprudenza della Corte Costituzionale e il dibattito giuridico qualificano gli standard urbanistici minimi e inderogabili fissati dal Dm 1444 come la prima e fondamentale traduzione pratica dei **Livelli Essenziali di Prestazion**i per quanto riguarda, tra l'altro, il diritto alla salute, all'istruzione e alla qualità della vita dei cittadini sul territorio**.**
La competenza legislativa concorrente delle Regioni deve rispettare le leggi di principi fondamentali, (art.117 comma 3), quale è la disciplina delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il Dm 1444/1968 agisce come lo strumento tecnico-normativo che garantisce questi livelli minimi nello spazio urbano, impedendo che le Regioni (nella loro autonomia legislativa sul governo del territorio), e a fortiori i Comuni, possano scendere al di sotto di una determinata soglia di vivibilità e dotazione di servizi[13]. Come si vedrà meglio più avanti la sentenza impugnata invece nega il valore e la funzione effettiva del Dm 1444/ 1968.

[13] Per assicurare i diritti sociali e civili della popolazione (come l'istruzione, lo sport, la socialità e l'igiene pubblica etc..), il DM 1444/1968 impone ai Comuni di garantire almeno 18 mq per abitante di spazi pubblici o riservati alle attività collettive all'interno degli insediamenti **residenziali**. Questa quota minima (standard urbanistici) è suddivisa in quattro macro-prestazioni sociali:
- Istruzione (Asili nido, scuole materne, dell'obbligo) 4,50 mq per abitante Diritto allo studio e sviluppo dell'infanzia;
- Attrezzature di interesse comune (servizi sanitari, culturali, religiosi, amministrativi) 2,00 mq per abitante Diritto alla salute, alla cultura e all'assistenza sociale;
-Verde pubblico, gioco e sport (parchi, aree gioco, impianti sportivi di quartiere) 9,00 mq per abitante Diritto alla salute, alla socialità e all'integrità psicofisica;
- Parcheggi pubblici (Aree di sosta pubbliche o di uso pubblico) 2,50 mq per abitante, Diritto alla mobilità e alla sicurezza stradale.
Oltre agli spazi per i servizi, il D.M. 1444/1968 determina standard edilizi che tutelano la salute e l'incolumità pubblica intese come diritti civili primari:
distanza minima di 10 metri: prescritta dall'Art. 9 tra pareti finestrate di edifici antistanti per garantire l'esposizione alla luce solare, l'aerazione e impedire intercapedini insalubri.
limiti di densità edilizia e altezze: differenziati per zone omogenee (ZTO, dalla zona A storica alla E agricola) per evitare il sovraffollamento urbano e salvaguardare l'ambiente.

Ed ancora sul punto delle interconnessioni tra la qualifica degli interventi, il regime di legge dei titoli edilizi, regime sanzionatorio amministrativo e penale, non può trascurarsi la nota **sentenza della Corte cost. n. 309 del 2011, che** ha dichiarato incostituzionali gli articoli: 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo, della legge reg. Lomb. n. 12/2005 -che allargava la qualifica di ristrutturazione includendovi gli interventi demo-ricostruttivi con modifica anche della sagoma, oltre che del volume (travalicando i limiti posti alla ristrutturazione dall'art. 3 lett. d) del Dpr 380, che non vi includeva ancora il cambiamento di sagoma)-; l'**art. 22** della stessa legge reg., per la parte in cui interpretava autenticamente la norma regionale includendo la demolizione e ricostruzione senza vincolo di sagoma tra gli interventi di ristrutturazione edilizia, in contrasto con l'art. 3 del Dpr 380/2001 e l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.
Nell'occasione la Corte costituzionale ha affermato che, "a fortiori sono principi fondamentali [...] le disposizioni che definiscono **le categorie di interventi**", in quanto "è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali".

In sostanza la Corte cost. **valorizzava una delle caratteristiche essenziali del t.u. dell'edilizia – il cui impianto assume come punto di riferimento principale – attinente non tanto al regime dei titoli abilitativi in sé considerato, quanto alle definizione degli interventi edilizi** di cui al citato art. 3 Dpr 380 (ossia, lett. a, manutenzione ordinaria, lett. b, manutenzione straordinaria, lett. c, restauro e risanamento conservativo, lett. d, ristrutturazione edilizia, lett. e, nuova costruzione e lett. f, ristrutturazione urbanistica), cui si ricollega la disciplina di molta parte dell'attività edilizia, in ordine all'onerosità degli interventi, alla misura dell'oblazione in caso di sanatoria e al regime sanzionatorio degli abusi edilizi.

Gli interventi possono essere "diretti" o in attuazione di previo Piano attuativo richiesto dallo strumento urbanistico generale o dalla legge, come nel caso di cui agli artt. 7 Dm 1444 e 41 quinquies, comma 6 legge 1150/1942. Dal punto di vista del titolo abilitativo, ad esempio, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (lett. a-d), sono soggetti a regimi dichiarativi, o addirittura completamente liberalizzati, mentre gli interventi di nuova costruzione e di trasformazione del territorio sono soggetti, di regola, al permesso di costruire o a procedure aggravate (lett. e-f) e a Scia nei casi disciplinati dall'art. 23 Dpr come modificato nel 2016 dal c.d. decreto Madia 222.

P**ertanto, la Corte costituzionale affermava, anche in quella sede, che "l'intero corpus normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi",** confermando che tale definizione non può che spettare al livello normativo statale, e rileva la Procura scrivente, le inscindibili relazioni tra la disciplina edilizia e l'urbanistica.

Invece, la sentenza impugnata, in particolare, nei sottoparagrafi sulla questione della "Qualificazione Giuridica dell'Intervento", nn. 1.1 "*Differenze tra la ristrutturazione edilizia e la Nuova costruzione nella giurisprudenza*" (pag. 37 e segg.) e 1.2. "*Nozione di Sostituzione Edilizia*" (p. 47), dichiara di non condividere tale genere di interconnessioni e di privilegiare una interpretazione "letterale" dell'art. 3 del t.u. edil..

L'estensore della sentenza sostiene che le argomentazioni del Pm e della parte civile, *seppure siano confortate* dalle sentenze della Cassazione III del 2023 e successive, nonché del Consiglio di Stato dalle stesse evocate, sono comunque di epoca posteriore all'intervento di via Stesa (il Pm in particolare ha sostenuto - basandosi sul ragionamento e sull'esegesi già esposta e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale, di legittimità e di merito, assolutamente maggioritaria e persuasiva - che un intervento di totale demolizione e sostituzione con edifici del tutto differenti, per sedime, sagoma, funzione, **rinnovati carichi urbanistici** e senza alcun legame con il preesistente, e dalle dimensioni rilevanti come quello del caso di specie, non può affatto qualificarsi di ristrutturazione, ma è di nuova costruzione e richiede la valutazione di un piano attuativo).

Conclude la sentenza, a pag. 40, che le argomentazioni del Pm, così come quelle della Cassazione citata dal Pm, valorizzando un criterio sostanziale di "continuità" introdurrebbero un parametro non più richiesto dalla legge, finendo per sostituire alla volontà legislativa una nozione restrittiva di ristrutturazione non più vigente.

Il primo errore, in cui tale valutazione incorre, si ribadisce, riguarda la nozione di ristrutturazione edilizia, come prevista dall'art. 3 comma 1 lett. d) del Dpr 380/2001 dopo la novella del 2013 (che ha allargato la ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione includendovi anche il caso di intervento con modifica della sagoma), e consiste, appunto, nel ritenere conforme alla lettera della legge e alla volontà del legislatore l'interpretazione per cui quello che ormai differenzierebbe la ristrutturazione dalla nuova costruzione sarebbe la preesistenza nella prima tipologia di intervento di un edificio, qualsiasi esso sia, mentre la nuova costruzione opererebbe soltanto su un terreno mai in precedenza edificato,

a pag. 46 infondo la sentenza impugnata recita:

<<sicchè quello che ormai differenzia la ristrutturazione edilizia dalla nuova costruzione è la preesistenza nella prima tipologia di intervento, di un fabbricato, mentre la nuova costruzione si concretizza in una trasformazione del territorio implicante un consumo di suolo del tutto nuovo …;

e di seguito, a pag. 47

<<Ne consegue che la nuova costruzione presuppone la trasformazione, per la prima volta, del territorio>>;

e a pag. 40, verso la fine:

<<Tuttavia le argomentazioni dell'accusa e della parte civile, pur avvalorate dalla richiamata giurisprudenza che valorizza un criterio sostanziale di "continuità" ***paiono introdurre un parametro non più richiesto dalla legge, finendo per sostituire alla volontà legislativa una nozione restrittiva di ristrutturazione non più vigente****. Invero la definizione…nel rispetto dei limiti volumetrici previsti.*

Testualmente la definizione vigente al momento della presentazione del titolo edilizio di ... Milano .. era la seguente..... d) "interventi di ristrutturazione edilizia ..... >>

a pag. 43, all'inizio:

<<E, dunque, all'epoca dell'avvio della pratica edilizia di ... Milano, la norma ex art. 3 TUE consentiva di effettuare interventi volti a trasformare ……..e per ripristino di edifici crollati e demoliti..>> .

L'altro errore di legge, si ribadisce, si risolve nella violazione delle disposizioni sulla legge in generale e della Costituzione – che stabiliscono quali siano le norme che assumono valore e forza di legge, i criteri di abrogazione e successione della legge nel tempo – facendo la sentenza impugnata dipendere la conformità dell'intervento edilizio, così come del titolo e della pratica amministrativa, non dalla legge (dall'art. 3 comma 1 lett. d) del TUE, ma "***ratione temporis***" da un'asserita prevalente interpretazione giurisprudenziale sull'istituto giuridico della ristrutturazione e in particolare della demo-ricostruzione. Infatti, a chiusura dei due paragrafi dedicati all'esatta qualifica di ristrutturazione data all'intervento (rispettivamente i paragrafi "1.1 Differenza tra ristrutturazione e nuova costruzione nella giurisprudenza" e "1.2 "Nozione di Sostituzione Edilia"), **a pag. 52 conclude, testualmente:**

> *<<**Legittima appare dunque** la qualificazione data all'intervento di via Stresa **ratione temporis, secondo l'interpretazione costante nel tempo in cui è stata avviata la pratica, come corretto pare l'iter amministrativo seguito da OPM e da tutti gli atti conseguenti i funzionari** **del** **comune di Milano, che ha seguito la prassi consolidata invalsa dal 2013** >>.*

Facendo erroneamente dipendere il significato e la portata delle norme di legge definitorie e disciplinanti gli interventi di ristrutturazione edilizia da una interpretazione, che assume consolidata in un certo periodo, **attribuendo all'interpretazione del giudice una portata innovativa e modificativa della legge stessa.** La

sentenza, in altri termini, fa assurgere l'interpretazione giurisprudenziale a fonte di legge, in contrasto con gli articoli delle preleggi sulle fonti del diritto e la gerarchia delle fonti e l'efficacia della legge nel tempo:

> *<<le interpretazioni più rigorose, già richiamate a sostegno della tesi accusatoria (v. in particolare Consiglio di Stato sez. II n. 8542 del 4 novembre 2025 e Cass. III 1670/23) si sono imposte certamente in epoca ampiamente successiva alla presentazione della pratica necessaria per ottenere il titolo abilitativo di costruzione dell'intervento di ... Milano (2018) e alla sua realizzazione (2019-2022).*
>
> ***Legittima appare dunque la qualificazione** data all'intervento di via **Stresa ratione temporis**, secondo l'interpretazione costante nel tempo in cui è stata avviata la pratica, come corretto pare l'iter amministrativo seguito da OPM e da tutti gli atti conseguenti i funzionari del comune di Milano, che ha seguito la prassi consolidata invalsa dal 2013 >>.*

Nell'ordinamento italiano l'indicazione delle fonti del diritto è contenuta innanzitutto nelle "**Disposizioni sulla legge in generale**" (c.d. preleggi), l'insieme di norme che regolano le fonti del diritto, la loro efficacia, in ragione della gerarchia e del tempo della loro emanazione e abrogazione, e l'interpretazione delle leggi. Sono poste all'inizio del codice civile ed entrate in vigore insieme a questo nel 1942. L'art. 1 delle preleggi prevede come fonti del diritto le leggi, i regolamenti e gli usi. A queste vanno aggiunte le fonti introdotte successivamente all'entra in vigore della Costituzione a partire dalla stessa **Costituzione della Repubblica.**

L'art. 2 delle preleggi stabilisce che la Costituzione e le leggi di carattere costituzionale sono la fonte della disciplina **la produzione delle leggi. La Costituzione (art. 70 Cost.)** individua i **soggetti** deputati ad adottare le leggi, definisce le relative **procedure**, ne disciplina l'**efficacia** all'interno dell'ordinamento giuridico.

Gli artt. 3 e 4 delle preleggi esprimono la gerarchia delle fonti del diritto; gli artt. 10 e 11 delle stesse disciplinano i tempi dell'entrata in vigore e dell' efficacia della legge, stabilendo che la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo (art. 25 Cost. e l'art. 2 codice penale). L'art. 15 delle preleggi sancisce poi, coerentemente, che l'**abrogazione delle leggi può avvenire solo attraverso leggi** posteriori, per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Per l'ordinamento italiano, quindi, non rientra tra le fonti di legge né "la giurisprudenza consolidata", né la desuetudine, né una prassi interpretativa della legge, e la legge vige dalla data della sua entrata in vigore fino alla sua abrogazione, che può avvenire solo per effetto di un'altra legge, che espressamente o implicitamente ne determini il cessare dell'esistenza.

Mentre la giurisprudenza può agire solo sull'interpretazione del presente e del passato, è solo la legge che con effetto modificativo può agire su una legge precedente modificandola o abrogandola per il futuro. Sicché la conformità di un intervento edilizio alla legge non può farsi dipendere da una "consolidata giurisprudenza" all'epoca dei fatti, interpretativa della legge, ma esclusivamente dalla sua rispondenza alla legge vigente all'epoca dei fatti e secondo i fondamentali e, allo stato della legislazione, finora immutati, parametri interpretativi che devono essere adottati dal giudice nell'esame di tutte le caratteristiche rilevanti del caso concreto.

Le norme di legge sulla demo-ricostruzione e la nuova costruzione (con riferimento ai profili che assumono rilievo nel presente processo) dal 2013 ad oggi **non hanno subìto modificazioni legislative e i giudici, dal 2013 ad oggi, le hanno soltanto interpretate,** rapportandole ogni volta al caso concreto loro sottoposto, e non "modificate", "innovate" o confermate.

La sentenza impugnata reputa, più specificamente, e si ripete erroneamente, che gli indirizzi di cui alla sentenza della Cassazione del 2023 e 2024 e del CdS del 2025 (via Fauche) fossero innovativi di una "consolidata giurisprudenza" e che abbiano operato una "innovazione della norma stessa" con effetto per il futuro. In realtà dette sentenze hanno semplicemente valutato e non innovato la legge.

La sentenza, in particolare, affermando che l'interpretazione della Cassazione e del Consiglio di Stato sulla demo-ricostruzione, come risultante dopo la novella del 2013, **non sarebbe in linea con la volontà espressa dal legislatore** tenuto conto del tenore letterale della stessa lett. d) art. 3 Dpr 380 (v. pag. della sentenza), **non raffronta la norma sulla qualifica di ristrutturazione con quella che definisce la qualifica di nuova costruzione e con le norme sulla pianificazione attuativa e la loro inscindibile ratio complessiva, violando così i criteri di cui all'art. 12 delle preleggi.**

A norma di quest'ultimo nell'interpretazione della legge, nel caso in cui il criterio di interpretazione letterale non risulti sufficiente (ad es. perché confliggente con altre parti della stessa legge o altri istituti) occorrerà tener conto della sua finalità (*ratio legis*) e quindi compierne un inquadramento sistematico.

Osserva chi scrive che tale tipo di operazione ermeneutico sistematica, con riferimento alla nozione di ristrutturazione (di cui all'art. 3 comma 1 lett. d Dpr 380, sia prima che dopo l'ampliamento ricevuto con la novella del 2013, che l'ha estesa fino ad includervi gli interventi sostitutivi con diversa sagoma), **è resa imprescindibile al fine evidente**[14]: **di ravvisarne la linea distintiva con la qualifica di nuova costruzione (**di cui alla lett. e art. 3 comma 1 Dpr 380 e mai modificata dal legislatore); **di coordinarne la lettura con le norme sui titoli edilizi, sulla pianificazione attuativa e relative procedure amministrative; di assicurare** che l'intervento sostitutivo, sotto le spoglie della ristrutturazione, non sconfini nella creazione **di nuovi carichi urbanistici,** non compensati attraverso l'adattamento delle necessarie dotazioni urbanistiche, nella sede di una previa pianificazione attuativa[15].

Come si constata anche in dottrina – **la logica** che ha guidato il legislatore nell'ampliamento della nozione di ristrutturazione edilizia è sempre stata (già prima della novella del 2013 ed espressamente anche dopo) **quella di favorire gli interventi di recupero del patrimonio edilizio,** di rigenerazione, di efficientamento energetico, di risparmio di suolo, che potrebbero **essere scoraggiati dall'obbligo di ottemperare ai parametri più restrittivi eventualmente sopravvenuti, sempre a condizione che l'intervento non alteri i parametri urbanistici assentiti con il titolo originario** e che l'edificio preesistente fosse ab origine legittimo (nel qual caso occorrerà verificare la superfice legittima ab origine ed assicurare la conformità urbanistica dell'opera al momento della realizzazione dell'intervento).

Le note sentenze della Corte cost. n. 309 del 2003 e n. 309 del 2011 evidenziano la necessità che le qualifiche degli interventi vadano necessariamente effettuate con un criterio interpretativo finalistico e sistematico, mettendo in risalto, appunto, **gli stretti nessi di interdipendenza tra la qualifica dell'intervento edilizio, i titoli edilizi e le rispettive procedure amministrative.** Numerose altre sentenze della Corte cost. evidenziano i nessi tra qualifiche, titoli edilizi e principio di pianificazione urbanistica – di cui agli artt. 41 quinquies legge urb. – Dm 1444/1968, **procedure partecipate** e approvazione del Consiglio comunale della pianificazione attuativa.

In ultima analisi la ristrutturazione edilizia si pone come fattispecie di confine, ma, come detto, non può non rispondere **a una logica di recupero del patrimonio edilizio**, in virtù della quale gode di un regime di favore sotto l'aspetto sia dei titoli edilizi sia della disciplina urbanistica, non richiedendo il rispetto delle prescrizioni più restrittive stabilite dagli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'intervento di ristrutturazione, essendo applicabili le norme urbanistiche operanti quando è stato rilasciato l'originario titolo edilizio. Pertanto risulta indispensabile mantenere **una chiara linea di distinzione rispetto agli interventi di nuova costruzione, che, al contrario, richiedono il permesso di costruire, oltre alla conformità urbanistica**

[14] Sottolineato in importanti sentenze della Corte cost., e oggetto di dibattiti decennali, sia in campo tecnico che giuridico.
[15] V. altresì T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 16 gennaio 2009, n. 153, e giurisprudenza ivi citata.

attuale. Distinzione questa particolarmente importante nei casi di demolizione e successiva ricostruzione dell'edificio con caratteristiche tipologiche, morfologiche, funzionali e in termini di nuovi carichi edilizi[16].

In definitiva, il Pm ricorrente chiede l'annullamento della sentenza per violazione dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001, nella parte in cui afferma che all'epoca dei fatti la demo-ricostruzione (quale caso di ristrutturazione, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. d, come riformulata a seguito della novella del 2013, a parità di volume dell'edificio preesistente demolito e del nuovo) "*ratione temporis*" per la "giurisprudenza consolidata" di allora fosse sempre configurabile per il solo fatto che sullo stesso lotto dell'intervento insistesse già un edificio (di qualsiasi dimensione e funzione), indipendentemente dalle dimensioni del nuovo intervento, dal numero dei nuovi edifici, dall'entità ed impatto della modifica di sedime, sagoma, tipologia edilizia, altezza e dal cambio di destinazione d'uso da terziario a residenziale, dai diversi carichi urbanistici e dall'assenza di alcun legame con tra l'edificio demolito e il nuovo.

La presenza di un qualche legame di continuità tra il vecchio e il nuovo edificio, afferma la sentenza censurata, sarebbe un requisito non richiesto dalla lettera dall'art. 3 comma 1 lett. d) nella parte descrittiva degli elementi della demo-ricostruzione, e la giurisprudenza che a partire dal 2023 lo richiede andrebbe in contrasto con la volontà del legislatore di allargamento della nozione di ristrutturazione (pag. 42-53).

Tali affermazioni configurano, si ripete, la violazione dello stesso art. 3, comma 1 lett. d) Dpr 380, che la sentenza stessa dice di rispettare, posto che fin dalla novella del 2013, che allargava la nozione di ristrutturazione anche ai casi di demo-ricostruzione con modifica della sagoma, la lettura sistematica della disciplina sulla ristrutturazione, nuova costruzione, cambio della destinazione d'uso rilevante e degli standard urbanistici, e le finalità delle medesime (non in contrasto con l'obbligo di pianificazione attuativa), **in base ai normali canoni di interpretazione della legge** (art. 12 preleggi), **deponevano nel senso della necessità di un qualche legame tra il precedente edificio demolito e il nuovo intervento e della neutralità dell'intervento sotto l'aspetto dei carichi urbanistici, così come da pluriennale dibattito** sui limiti della "demo-ricostruzione" senza limiti di sagoma. Dibattito innescatosi anche intorno alla previsione della legge reg. Lom. che, nella definizione di ristrutturazione attraverso demo-ricostruzione includeva la modifica oltre che del volume anche della sagoma, in contrasto con la definizione del Dpr 380/2001 di ristrutturazione (poi introdotta dalla legge statale con la novella del 2013).

Tuttavia, dichiara ancora la sentenza impugnata, occorre pur prendere atto del fatto che la Cassazione Sez. III intorno al 2023, epoca di gran lunga successiva all'intervento de quo, contraddicendo la "giurisprudenza consolidata" del giudice ammnistrativo, avrebbe inaugurato una lettura molto più restrittiva della norma, ascrivendo alla qualifica di nuova costruzione ed escludendo dalla ristrutturazione demo-ricostruttiva i casi in cui l'intervento preveda la demolizione del preesistente e la sostituzione con un edificio completamente diverso, con carichi rinnovati e che non conservi alcuna traccia del preesistente. Ma, ribadisce più volte la sentenza, nella fattispecie di…, ***ratione temporis,*** in base alla giurisprudenza all'epoca consolidata e alla prassi del comune di Milano, l'intervento sarebbe stato conforme alla legge, così come il titolo edilizio, SCIA ex art. 23 t.u. edil (con atto d'obbligo sulla deroga della norma morfologica approvata dalla Commissione per il paesaggio), e la procedura amministrativa seguita;

> **a pag. 114 recita**:
> *<<"a tutto voler concedere il processo ha messo in luce, quanto meno, una situazione di grande incertezza interpretativa sulle varie questioni affrontate, ammessa sia dalla Cassazione che ha voluto fare chiarezza sui temi della lottizzazione abusiva dando atto di interpretazioni difformi dalla giurisprudenza amministrativa, sia da parte del Tar Lombardia, che nella sentenza n.1625/2026 (doc. 42 difesa … …) dà atto che l'adozione della delibera comunale impugnata in quel processo (per diversa qualificazione dell'intervento*

[16] Cfr. altresì T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 16 gennaio 2009, n. 153, e giurisprudenza ivi citata.

edilizio) è "originata dall'avvio di indagini penale.. legate a operazioni immobiliari realizzate nel territorio del comune di Milano. L'amministrazione ha agito in ottica di cautela……".
"Difetta, dunque, la prova necessaria per la sussistenza dell'elemento soggettivo sia doloso che colposo delle contravvenzioni contestate, ***pur considerando sussistenti gli elementi oggettivi in ossequio alle più recenti sentenze della Cassazione".***

2)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per contrasto con l'art. 17 della legge della reg. n. 7 del 2012, che introduceva in Lombardia la "sostituzione edilizia" come caso di nuova costruzione (integrando la lett. e) dell'art. 27 legge reg. 12/2005 con il punto 7 bis), in vigore fino al 2019, quando l'art. 5 della legge regionale n. 18/2019 lo ha abrogato; **Violazione dell'art. 10 della legge c.d. Scelba, n. 62 del 1956, che regola i rapporti tra la legge statale di** principi e la legge regionale, prevedendo l'abrogazione della legge regionale, oggetto di legislazione concorrente, in **contrasto** con le leggi statali di principio.

Il punto 7 bis dell'art. 27 (intitolato "qualificazioni degli interventi edilizi") della legge reg. lomb. n. 12 del 2005, venne integrato nel 2012 ad opera dalla legge reg. lomb. n. 7/2012, con l'inserimento, tra i casi qualificati di nuova costruzione, del caso della "sostituzione edilizia" *(sono di nuova costruzione …«7 bis. Gli interventi di integrale sostituzione edilizia degli immobili esistenti, mediante demolizione e ricostruzione anche con diversa localizzazione nel lotto e con diversa sagoma, con mantenimento della medesima volumetria dell'immobile sostituito*».
In breve la suddetta legge regionale inquadrava come caso di "nuova costruzione" la "**sostituzione edilizia**" integrale, con modifica di sagoma, sedime e cambio di destinazione d'uso, con mantenimento del volume preesistente.

Ciò posto, rileva la Procura ricorrente che <u>in base ad una corretta interpretazione dell'art. 3 del Dpr 380, come novellato del 2013 nella parte che definisce la demo-ricostruzione, un intervento, come quello di specie</u> -consistente nella demolizione di edifici di uno e due piani adibiti ad uffici e **nella loro sostituzione** con un nuovo edificio a ..., di altezza imponete e soverchiante (sia rispetto agli stessi edifici demoliti – da due a 24 piani fuori terra – sia agli edifici circostanti), con modifica di sagoma, di sedime, cambio di destinazione d'uso a residenziale, con riuso e trasferimento fuori terra dei volumi dei locali seminterrati condonati dell'edificio demolito, e privo di alcun nesso di continuità tra il vecchio e il nuovo edilizio- <u>*ictu oculi* non poteva definirsi di ristrutturazione, ma apparire come **una sostituzione edilizia in senso stretto**, corrispondente a nuova costrizione</u>.

La sentenza qui censurata invece nega sia il predetto assunto, sia che all'epoca dei fatti (2018- 2019, epoca della presentazione e perfezionamento della SCIA con atto d'obbligo) in Lombardia trovasse ancora cittadinanza la citata norma regionale del 2012, che prevedeva e inquadrava, quindi, come caso di nuova costruzione la "**<u>sostituzione edilizia</u>**" con mantenimento del volume preesistente (trattandola come una questione marginale), a pag. 47, dove si legge:

<< 1.2 Nozione di Sostituzione Edilizia
Per completezza, prima di ***porre un punto fermo nella questione*** *sin qui esposta, non si può trascurare di esaminare il tema della "sostituzione edilizia" prevista dall'art. 17, comma 2 della L.R. n. 7/2012, sul quale il PM ha posto l'accento per sostenere la tesi che i costruttori e i funzionari del comune fossero ben consci, già nel 2028 che l'intervento di via costituisse una nuova costruzione.*
Invero, si sottolinea che 'sostituzione' è il termine usato da… nell'avvio della pratica edilizia e utilizzato nella relazione tecnica ***di …*** *, oltre che dalla… nella mail relativa alla bozza dell'atto d'obbligo allegata alla SCIA di… (acquisita ud. 16.3.2026). Ad avviso del PM e della sua consulente l'intervento edilizio de quo è stato definito dai costruttori e dal progettista come di demolizione e ricostruzione con riutilizzazione degli stessi volumi (o SLP)*

preesistente, mentre avrebbe dovuto essere qualificato come "sostituzione edilizia con mantenimento della volumetria dell'immobile sostituito", ai sensi della allora vigente legge regionale n. 7 del 2012 che aveva integrato l'art. 27 della legge reg. n. 12/2005, contenente l'elenco delle qualificazioni degli interventi edilizi, prevedendo appunto, la qualifica di "sostituzione edilizia con mantenimento della volumetria dell'immobile sostituito"- come peraltro indicato nella relazione tecnica.>>).

Adduce in particolare la sentenza che l'art. 10 della legge c.d. Scelba, del 10 febbraio 1953, n. 62 del 1956 – che regola i rapporti tra la legge statale di principi e la legge regionale **– avrebbe automaticamente abrogato detta norma regionale**, e per effetto della novella legislativa del 2013, che interveniva sul testo della lett. d) dell'art. 3 del Dpr 380, allargando la nozione di ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione, includendovi la possibilità di modifica della sagoma. Nell'assunto della sentenza, che sposa quello dei difensori e dei consulenti degli imputati, la "sostituzione edilizia" come caso di nuova costruzione, a quel punto, sarebbe entrata in conflitto con la definizione di demo-ricostruzione di cui alla rinovellata lett. d) dell'art. 3 del DPR 380 (la ristrutturazione era diventata tanto ampia da accogliere la sostituzione edilizia e tutti i casi indistintamente di demo-ricostruzione).

Testualmente l'art. 10 della cit. legge Scelba dispone:
Art. 10 - Adeguamento delle leggi regionali alle leggi della Repubblica
Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in ***contrasto*** *con esse. I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni).*
Ragion per cui, esprime la sentenza, gli imputati ben avrebbero fatto a qualificare l'intervento come di ristrutturazione edilizia, conformemente all'art. 3 comma 1 lett. d) del Dpr 380/2001, anziché come di sostituzione edilizia.

A pag.49. della sentenza si legge:

<< Tuttavia, la definizione regionale di "sostituzione edilizia" perse il suo significato e la sua finalità dopo la pubblicazione del DL 21 giugno 2013, n. 69 *(c.d. Decreto del Fare) che ha modificato la definizione di ristrutturazione edilizia intervenendo sulla norma statale ex art. 3, comma 1, lett. d), del DPR n. 380/2001, ed ha eliminato la parola "sagoma" dalla disposizione, così introducendo, a livello nazionale, la definizione di "ristrutturazione edilizia fuori sagoma", che supera evidentemente quella introdotta dalla L. regionale n. 7.*

Ciò emerge indiscutibilmente anche dalle "Schede di lettura" della Camera dei Deputati relative al D.L. 69/2013, che chiarivano che con la norma "vengono inclusi nel novero degli interventi di "ristrutturazione edilizia" – elencati dalla lettera d) del comma 1 dell'art. 3 del medesimo decreto – ***quelli di demolizione e ricostruzione che comportano variazioni nella sagoma****".*

*Ne discende, pertanto, che, con l'introduzione ad opera del DL n. 69/2013 della nuova norma nazionale che ha modificato la definizione di ristrutturazione edilizia contenuta all'art. 3, comma 1, lett. d) del DPR n. 380/2001, la definizione di "****sostituzione edilizia" non conservava più valore*** *e non doveva più essere utilizzata (****salvo che per l'applicazione delle discipline speciali del Piano Casa*** *e nel limite temporale di vigenza del Piano Casa medesimo).*

Quanto alla vigenza del secondo comma dell'art. 17 della L.R. 7/2012 (che a differenza del primo comma non è stato dichiarato incostituzionale), si richiama quanto affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 224/2016, che dà atto del mutato quadro normativo con la novella introdotta dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 a seguito della quale non vi era motivo di dover intervenire sul comma 2 dell'art. 17 della L.R. 7/2012.

Peraltro, in virtù della legge n. 62 del 1953 (cd. legge Scelba) *– la quale disciplina i rapporti tra leggi statali e leggi regionali nelle materie di competenza legislativa concorrente,* ***regolando il sopravvenuto contrasto tra normativa regionale di dettaglio e normativa statale di principio*** *– la sopravvenienza di una disposizione statale di principio in materia di legislazione concorrente* ***determina l'automatica abrogazione*** *implicita/tacita della preesistente disposizione regionale di dettaglio in contrasto con essa.*

Quanto sopra evidenziato supera la considerazione dell'accusa che ha sostenuto la vigenza e l'efficacia della disposizione della L. 7 del 2012 fino al novembre del 2019*, quando cioè l'art. 27 della n. 12/2005 è stato sostituito, ad opera dell'art. 5 l. reg. n. 18 del 26.11.2019, stabilendo che per la definizione gli interventi edilizi si debba fare integrale rimando all'art. 3 del DPR 380/2001. Conseguentemente, dal 2013 né gli operatori, né i Comuni in Lombardia hanno più fatto ricorso alla nozione giuridica di "sostituzione" –* ***se non in senso descrittivo come nella relazione tecnica di ...*** *–, trovando da quel momento in poi applicazione esclusivamente la nuova nozione di ristrutturazione edilizia contenuta nel novellato art. 3, comma 1, lett. d) del DPR n. 380/2001>>*).

ed a pag. 50, desume:

<< È per tale motivo che, con l'e-mail già ricordata, l'arch….ha invitato all'arch…. ad eliminare dalla bozza dell'atto d'obbligo "la dizione 'sostituzione' edilizia in quanto non corrispondente a una qualifica prevista dal Testo Unico dell'Edilizia". Questo non appare un suggerimento di "comodo" o illecito – ***come valutato dalla Procura*** *–, finalizzato ad eludere la corretta qualificazione dell'intervento edilizio, ma una doverosa indicazione affinché nell'atto d'obbligo venisse utilizzato il termine corretto, anziché quello di "sostituzione edilizia" non più vigente nell'ordinamento>>.*

Ed ancora, sull'esegesi, dell'allegato A (sulle procedure e qualifiche degli interventi edilizi) al D.lgs. n. 222/2016 Madia, introduttivo della SCIA edilizia,
a pag. 50:

<< Da ultimo, sempre con l'obiettivo ***di tentare di dimostrare che l'intervento di via… dovesse essere qualificato di nuova costruzione e non di ristrutturazione edilizia****, si è richiamato l'art. 22 del Regolamento Edilizio di Milano e la Tabella A del D.lgs. n. 222/2016 (c.d. Decreto Madia)>>.*

(…)

Quanto alla Tabella A allegata al D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 222, si evidenzia che "nella ristrutturazione cosiddetta "leggera" e in quella cosiddetta "pesante" è chiaramente esclusa la demolizione totale dell'edificio esistente. Peraltro, ***la Tabella A*** *individua il regime amministrativo applicabile a ciascuna delle attività elencate,* ***senza la finalità di "ridefinire****" o qualificare gli interventi edilizi che sono, invece, definiti esclusivamente dall'art. 3 del DPR n. 380/2001 e, peraltro, utilizza anche il termine di "intervento di demolizione e ricostruzione", che non è compreso nell'art. 3 TUE, precisando che tale intervento si caratterizza per*

(…):

a pag. 51 la sentenza, seccamente, come preannunciato, pone un "*punto fermo"*, affermando:

<<Rileva la difesa di…che, ***dagli operatori*** *del settore* ***viene considerato un refuso*** *la non inclusione nella ristrutturazione pesante della completa demolizione dell'edificio preesistente con ricostruzione,* ***avendo la tabella A funzione meramente ricognitiva*** *finalizzata all'individuazione delle procedure amministrative da seguire, cosicché non avrebbe potuto modificare le definizioni dell'art. 3, co. 1, lett. d) del DPR n. 380/2001.*

Non si ritiene dunque che *né l'art 22 del Regolamento Edilizio di Milano né la Tabella A del D.lgs. n. 222/2016 (c.d. Decreto Madia)* ***possano incidere sulla qualificazione dell'intervento di via Stresa****>>.*

Il Pm ricorrente, per focalizzare meglio l'errore nell'applicazione della legge in cui cade la sentenza impugnata, in aggiunta alle considerazioni svolte nel paragrafo precedente (sui confini da attribuire alla qualifica di ristrutturazione), evidenzia che la Regione Lombardia interveniva con la **legge 18 aprile 2012, n. 7** sul corpo della stessa legge 12/2005 (introducendo la suddetta figura della sostituzione edilizia quale caso di nuova costruzione) **dopo la già citata sentenza della Corte cost. del 21 novembre 2011**[17], che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo, della legge 12/2005, nella parte in cui escludeva l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione, e dell'art. 103 nella parte in cui dichiarava di disapplicare l'art. 3 del d.P.R. 380 e dell'art. 22 della l. reg. Lombardia n. 7 del 5 febbraio 2010 di interpretazione autentica.

Quindi, una delle ragioni precipue della novella del 2012 era data **dalla presenza nei Piani Casa regionali della figura della sostituzione edilizia,** da collocare sotto una delle qualifiche definite dell'art. 3 del Dpr 380, anche alla luce della sentenza della Consulta: ossia l'articolo 3 l.r. 13/2009 e l'articolo 4 l.r. 4/2012**.**

Ulteriore necessaria precisazione è che nel 2019 un'altra legge regionale, precisamente la l.r. 18/2019, all'art. 5 sostituiva radicalmente l'art. 27 della l.r. 12/2005 con un nuovo testo che per le qualifiche degli interventi edilizi faceva pedissequo rimando all'art. 3 del Dpr 380/2001 stabilendo:

<<Gli interventi edilizi sono definiti all'articolo 3 del d.p.r. 380/2001>>, così, tra l'altro, confermando che il precedente testo dell'art. 27 era rimasto in vigore proprio fino alla data di entrata in vigore della stessa l.r. 18/2019.

Ciò posto, rileva il Pm che la sentenza impugnata **erra innanzitutto nell'interpretare l'art. 10 della legge Scelba**, in quanto attribuisce alla norma un'efficacia derogatoria automatica e indiscriminata, che, per ragioni di ordine sistematico, la stessa non può avere.

L'art. 10 della l. 10 febbraio 1953, n. 62, come già detto, regola il rapporto tra leggi regionali e leggi statali sopravvenute, recanti nuovi principi fondamentali, recitando:
Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in ***contrasto*** *con esse. I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni>>.*
Appare quindi testuale, oltre che logico e coerente con il sistema dei rapporti legge statale e regionale, che l'art. 10 in parola, riferisca l'effetto abrogativo esclusivamente alle leggi regionali in contrasto con i principi fondamentali sanciti in leggi statali oggetto di legislazione concorrente[18], e che **piuttosto il problema è quello**

[17] Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, con ordinanza del 7 settembre 2010 (reg. ord. n. 364 del 2010), ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo, e 103 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), e dell'art. 22 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.
Secondo il Tribunale rimettente, l'art. 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, come interpretato dall'art. 22 della legge regionale n. 7 del 2010 – nella parte in cui esclude l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione – e **l'art. 103** della medesima legge regionale n. 12 del 2005 – nella parte in cui prevede che, a seguito dell'entrata in vigore di tale legge, **cessi di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina di dettaglio prevista, tra gli altri, dall'art. 3** del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) (testo A) – sarebbero in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di governo del territorio, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost..

[18] La **sentenza della Corte cost. n. 309 del 2011, più volte citata (**che ha dichiarato incostituzionale l'art. 27 comma lett. e l'art. 103 della legge reg. 12 del 2005 nella parte in cui includeva nella ristrutturazione gli interventi demo-ricostruttivi con modifica della sagoma, oltre

di stabilire quali siano, all'interno delle articolate definizioni statali, **i profili specifici che non possono essere derogati dal legislatore regionale**, bilanciando gli interessi finalità e valori tutelati dalle singole definizioni, con le garanzie di autonomia del legislatore regionale (in relazione alla disciplina di dettaglio, o alla possibile introduzione di figure nuove, anche virtuose e meritevoli)[19].

Al riguardo la Corte costituzionale, riconoscendo alla Regioni potestà legislativa di dettaglio in tema di titoli edilizi, ha affermato che non è precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, purché tale esemplificazione, pena la sua illegittimità costituzionale, **sia coerente con le definizioni** contenute nel testo unico dell'edilizia:

"*Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio», vincolando la legislazione regionale di dettaglio* ***(sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012; n. 309 del 2011****). Cosicché, pur* ***non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni*** *contenute nel testo unico dell'edilizia"* (Corte cost., 3 novembre 2016, n. 231, par. 3 del *Considerato in diritto*).

Le definizioni degli interventi di nuova costruzione poste dall'art. 27 della l.r. 12/2005 (come modificato dall'art. 17, comma 2, della l.r. Lombardia n. 7/2012, per la sostituzione edilizia) erano compatibili e coerenti con la disciplina dei titoli edilizi posta dal testo unico, sia prima che dopo il d.l. 69/2013. La categoria (regionale) della **sostituzione edilizia** non era una categoria autonoma di intervento edilizio, distinta e diversa rispetto alle categorie previste dal testo unico ma, sia prima che dopo il d.l. 69/2023, costituiva soltanto una precisazione della categoria (statale) degli interventi di nuova costruzione.

Inoltre deve osservarsi che nessuna sentenza o provvedimento amministrativo motivato ha mai precisato neanche la data dalla quale la disciplina regionale dovesse considerarsi superata, e l'atto che avrebbe determinato il superamento della disciplina regionale, né le ragioni della sua contrarietà alle definizioni del Dpr 380/2001.

Ed ancora, la tesi della sentenza del Tribunale, ora impugnata, *prova troppo*, perché seguendola rigorosamente si sarebbe dovuti arrivare alla conclusione che l'art. 17, comma 2, della l.r. Lombardia n. 7/2012 era fin dall'origine costituzionalmente illegittimo nella sua integralità (non soltanto nelle parti dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 129/2006; n. 309/2011).

Ma c'è anche un'altra considerazione.

---

che del volume), affermando che le disposizioni che definiscono **le categorie di interventi sono norme di principi fondamentali (**in quanto "è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali") ha ribadito che **"l'intero corpus normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi"**.

[19] A questo proposito la dottrina evidenzia che il profilo definitorio degli interventi edilizi risulta comunque ampiamente normato anche **a livello regionale**, con disposizioni che fissano nozioni proprie, non soltanto riprendendo testualmente ampie parti del citato art. 3 t.u. edil, ma anche introducendo precisazioni ulteriori ed esemplificazioni. Tra le tendenze comuni si segnalavano, ad esempio, una speciale attenzione per la precisazione dei confini delle attività che non richiedono il rilascio di un titolo abilitativo (quali la manutenzione ordinaria e, in generale, tutta l'attività edilizia libera), oltre alla tendenza a disciplinare questioni potenzialmente problematiche, all'epoca non esplicitamente definite dalla legislazione statale (come il regime del mutamento di **destinazione d'uso senza opere, o il regime delle c.d. "opere interne**"). In alcuni casi, notava inoltre la dottrina, la legislazione regionale introduceva **definizioni originali** – come il "restauro scientifico" in Emilia-Romagna (rivolto agli edifici dotati di pregio architettonico o artistico), o la "trasformazione territoriale".

L'art. 5 della l.r. 18/2019 ha sostituito l'art. 27 della l.r. 12/2005 con un nuovo testo (*Gli interventi edilizi sono definiti all'articolo 3 del d.p.r. 380/2001*), così confermando che l'art. 27 era rimasto in vigore fino alla data di entrata in vigore della stessa l.r. 18/2019.

Se le definizioni poste dall'art. 27 della l.r. 12/2005 fossero state stravolte in precedenza, sia pure in data imprecisata senza precisa indicazione dell'atto travolgente, la l.r. 18/2019 sarebbe stata formulata in un modo completamente diverso: *Resta confermata l'intervenuta abrogazione dell'art. 27 della l.r. 12/2005, ora sostituito col seguente testo: Gli interventi edilizi sono definiti all'articolo 3 del d.p.r. 380/2001.*

Conformemente a tali criteri logico-interpretativi, **nel 2017 si esprimeva il TAR Lombardia, nella sentenza Sez. II, n. 1991/2017,** pubblicata il 17/10/2017, intervenendo su due delle fattispecie, "sostituzione edilizia" e ulteriori benefici non concedibili per "edifici oggetto di condono", presenti nel caso di ... Milano- via Stresa.

La citata sentenza del TAR **dell'11 novembre 2017**, esplicita con particolare chiarezza le valutazioni compiute sulla categoria della **sostituzione edilizia**, riprendendo opportunamente le leggi lombarde, precedenti alla n. 7/2012, sul Piano casa (anche questo caso, per l'anno di presentazione del titolo edilizio e di emissione della sentenza, è molto pertinente per quanto attiene alla questione della **buona fede), e così recita:**

<<13. *Preliminarmente si deve osservare che nella relazione tecnica allegata alla DIA del 24 febbraio 2016, i ricorrenti hanno descritto l'intervento oggetto del presente giudizio, come <<intervento di sostituzione dei fabbricati esistenti a prevalente uso commerciale/capannone con edificio residenziale di n. 4 piano fuori terra più soppalco non abitabile mantenendo il volume esistente>>, ed hanno ascritto lo stesso alla categoria della "nuova costruzione*"

14. *Il Comune nei provvedimenti impugnati ha a sua volta qualificato tale intervento come* ***"sostituzione edilizia" di cui all'art. 27, terzo comma, lett. e), punto 7-bis della legge regionale n. 12 del 2005.*** *Questa qualificazione – oltre a non essere incompatibile con quella fornita nella relazione tecnica, posto che, come si vedrà, la "sostituzione edilizia" ricade nella più ampia categoria della "nuova costruzione" – non è stata contestata dai ricorrenti i quali, nei loro atti difensivi, si limitano a sostenere che – contrariamente da quanto ritenuto dal Comune – gli interventi di sostituzione edilizia sarebbero realizzabili anche con riferimento ad edifici condonati.*

15. *Il Collegio, pertanto, in mancanza di contrari elementi fattuali e giuridici dedotti dalle parti, ritiene di non potersi discostare dalla qualificazione effettuata dall'Amministrazione ed accettata dai ricorrenti.*

16. *Ciò premesso, deve ora osservarsi che, nella Regione Lombardia, gli interventi di* ***sostituzione edilizia*** *sono previsti e disciplinati* ***dall'art. 3 della legge regionale 16 luglio 2009, n. 13*** *(Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia)* ***e dall'art. 5 della legge regionale 13 marzo 2012, n. 4*** *(Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia).*

17. Con queste norme, il legislatore regionale ha, fra l'altro, inteso incentivare la realizzazione di interventi volti alla ***demolizione di vecchi edifici*** *non in linea con i livelli raggiunti dall'attuale evoluzione tecnologica (soprattutto per quanto concerne la materia del risparmio energetico)* ***e la loro sostituzione con edifici moderni*** *rispondenti ai parametri individuati dai più recenti approdi scientifici.*

18. *In particolare, l'art. 3, terzo comma, della legge regionale n. 13 del 2009 ammette la possibilità di realizzare – anche in deroga alle disposizioni quantitative contenute negli strumenti urbanistici - interventi di sostituzione di edifici non residenziali, ubicati in zone a prevalente destinazione residenziale, con nuovi edifici, destinati esclusivamente a residenza, di volumetria non superiore a quella esistente.*

19. *Questa possibilità è stata poi ribadita dall'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2012.*

20. ***Il legislatore regionale è poi ulteriormente intervenuto in materia con l'art. 17, secondo comma, della legge regionale 18 aprile 2012, n. 7*** *(Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione),* ***il quale ha aggiunto il punto 7-bis all'art. 27, comma 1, lett. e) della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12*** *(Legge per il governo*

del territorio), ascrivendo alla categoria della "nuova costruzione" gli interventi di sostituzione edilizia di cui alla precedente normativa.

21. *Ciò premesso, va ora osservato che l'art. 5, terzo comma, lett. c), della citata legge regionale n. 13 del 2009 prevede che le disposizioni di favore contenute negli articoli precedenti non si applicano con riferimento agli <<... **edifici realizzati in assenza di titolo abilitativo o in totale difformità, anche condonati**>>.*

22. *Dal combinato disposto di queste norme si ricava dunque che gli interventi di sostituzione edilizia non possono essere realizzati con riferimento ad immobili a loro volta realizzati in assenza di titolo o in totale difformità dallo stesso, e ciò sebbene per tali immobili sia stato poi rilasciato un provvedimento di condono.*

*23. In tale quadro appare evidente come, contrariamente da quanto sostenuto dai ricorrenti, **vi sono specifiche** disposizioni **normative di rango primario che vietano la realizzazione di interventi di sostituzione edilizia che abbiano ad oggetto edifici condonati**.*

*24. Si deve pertanto ritenere che – siccome non è contestato che **l'immobile** in riferimento al quale gli stessi ricorrenti intendono realizzare un intervento di **sostituzione edilizia** è stato costruito abusivamente e successivamente **condonato** – tale intervento non sia realizzabile, stante la sussistenza delle disposizioni ostative di cui sopra si dato conto.*

25. Per queste ragioni la censura in esame è infondata; di conseguenza, il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere.respinti.(v.https://mdp.giustizia..amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_mi&nrg=201600798&nomeFile=201701991_01.html&subDir=Provvedimenti).

3)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione della legge regionale n. 7/2017 che consentiva il recupero con cambio di destinazione d'uso di tutti i locali seminterrati, indifferentemente dalle destinazioni preesistenti, attribuendo ai comuni la potestà di introdurre ulteriori limitazioni rispetto a quelle stabilite dalla legge regionale (relativamente, in particolare, all'estensione degli ambiti di tutela ambientale e alle condizioni da osservare nel recupero dei volumi seminterrati);
Violazione degli artt. 51 della legge reg. 12/2005 e del principio di pianificazione di cui agli art. 41 quinquies della legge 1150/1942 e al Dm 1444/1968.

La sentenza impugnata sotto il paragrafo "*1.3 Composizione del compendio*", a pag. 54 del capitolo "*1. Qualifica dell'intervento come ristrutturazione*", e nel distinto capitolo intitolato "*4. Recupero della Volumetria*", collocato a pag. 91, tratta separatamente i temi della quantità della SLP del compendio demolito (ripercorrendo la sua storia) e della legittimità della volumetria utilizzata nell'operazione trasformativa dei medesimi.

Più esattamente, nel suddetto paragrafo "composizione del compendio" l'estensore della sentenza si **concentra sulla ricostruzione del quantum della Superfice di pavimento,** assumendo dimostrata la corrispondenza tra la SLP del compendio preesistente (dichiarata nella perizia giurata prodotta dall'operatore) e la Slp utilizzata per l'intervento. Nello stesso paragrafo, constata purtuttavia che gli edifici preesistenti erano due e non uno e del tutto distinti l'uno dall'altro, ed altresì che i loro seminterrati erano stati oggetto di due distinti condoni edilizi, e conclude che pertanto, in base alla più recente giurisprudenza del TAR Lombardia (cita sez. II , 6.11.2025 n. 3605 e n. 284/2026) e della sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2026, le superfici condonate non avrebbero potuto essere legittimamente riplasmate nella ... di nuova costruzione e che l'accorpamento dei volumi dei due edifici per la realizzazione della stessa, sempre alla luce di tale più recente

giurisprudenza, assume non più la vesta di una ristrutturazione edilizia, ma di una nuova costruzione [20], riconosce comunque la buona fede degli imputati.

Invece, nel paragrafo "recupero della volumetria", contrariamente al titolo, si concentra sulla contestazione della violazione della legge regionale n. 7 del 2017, sul recupero dei vani e locali seminterrati (chè impedisce la traslazione delle superfici dei seminterrati in altre parti dell'edificio), affermando che detta legge, sia pur con le condizioni e i vincoli che ne derivano, non si attaglierebbe alla fattispecie, poiché quelle superfici erano state legittimamente acquisite, e che quindi nemmeno sotto questo profilo la SCIA edilizia utilizzata sarebbe viziata, così come invece contestato dal Pubblico ministero.

Ma, osserva la Procura ricorrente, la sentenza, sostenendo che correttamente sarebbero stati considerati e traslati fuori terra e collocati nella ... residenziale le superfici dei vani seminterrati degli edifici preesistenti demoliti, che erano adibiti ad uffici, mense e garage, viola diverse disposizioni di legge, soprattutto laddove adduce come motivazione di fondo che è il PGT a stabilire che in operazioni demo-ricostruttive sarebbero riutilizzabili indiscriminatamente tutte le superfici dell'edificio demolito, purché legittime (a pag. 54 e poi a pag. 91 mette in rilievo che per il PGT del 2012 sono sempre fatte salve le SLP esistenti legittimamente costruite: <<*Quanto al riconoscimento della volumetria dell'edificio preesistente, il geometra ha chiarito che, secondo il Piano delle Regole, sono sempre fatte salve le SLP esistenti legittimamente costruite, costituendo* ***un diritto acquisito della proprietà****. Il teste ha così fugato ogni dubbio sulla consistenza delle SLP dell'immobile preesistente, che riguardano anche i locali interrati*>>.

In tal modo la sentenza censurata convalida la tesi erronea secondo cui, ove il piano urbanistico generale comunale consenta la riutilizzazione delle superfici dell'immobile preesistente, tutte le sue superfici demolite sarebbero riutilizzabili in operazioni di demo-ricostruzione, indipendentemente dal loro regime giuridico derivante da disposizioni di legge o da eventuali vincoli conformativi del PGT.

Osserva la Procura ricorrente che percorrendo questa via inficiata, la sentenza censurata ignora da una parte il regime giuridico specifico conformativo cui soggiacevano le superfici degli edifici preesistenti, in relazione **alla funzione** che era assegnata ai vani e locali a cui appartenevano (la destinazione a uffici, mense e garage impediva, ai sensi dell'art. 51 della legge reg. 12/2005, impediva l'automatica conversione in funzione abitativa) e alla loro ubicazione(seminterrati, che con riferimento alla legge reg. n. 7 del 2017 non potevano essere adibiti a locali con permanenza di persone, sulla base delle condizioni più restrittive fissate dalla delibera del Consiglio comunale applicativa della stessa legge, per gli ambiti individuati a rischio idraulico di livello P1).

E quindi ignora l'incidenza urbanistica che le medesime superfici assumono, nel momento in cui vengono riutilizzate per la trasformazione del compendio preesistente in un insediamento abitativo, spostate, **in deroga alla norma morfologica del PGT,** in altezza a comporre il volume di una ... residenziale, con modificati il sedime, le planimetrie, le altezze, operando una vera e propria metamorfosi del contesto (sulla cogenza e delle norme morfologiche e le loro deroghe si vedano le recentissime sentenze del **TAR Lombardia Sez. seconda, n. 4411**, **n. 4412, n. 4413 dell'1.10.2026 e n. 4529 del 12.10.2026**).

Ed ignora di conseguenza radicalmente l'incidenza dei nuovi carichi derivanti dalla l'operazione di trasformazione edilizia compiuta, soprattutto per via del cambio d'uso, dalla produttiva alla residenziale, e del cospicuo numero di abitanti teorici insediabili nel nuovo edificio.

[20] Più precisamente a pag. 52 conclude di dover rilevare che l'intervento in base alle sentenze della Cassazione sez. III n. 1670 del 2023 e del Consiglio di Stato sez. II n. 8542 del 4 novembre 2025 sul caso di via Fauche, deve considerarsi nuova costruzione, ma concludendo con il verdetto: "*legittima appare dunque la qualificazione data all'intervento di via Stresa* ***ratione temporis, secondo l'interpretazione costante nel tempo in cui è stata avviata la pratica, come corretto pare l'iter amministrativo seguita da OPM*** *e da tutti gli atti conseguenti i funzionari del comune di Milano, che ha seguito la prassi consolidata invalsa dal 2013*").

La sentenza quindi viola l'art. 51 della legge reg. 12/2005, la legge reg. n. 7 del 2017 e il principio di pianificazione di cui agli art. 41 quinquies della legge 1150/1942 e al Dm 1444/1968.

Ancora una volta la sentenza impugnata merita censura poiché affermando che correttamente sarebbero stati considerati e traslati fuori terra, collocandoli nell'edificio a ..., i volumi dei LOCALI seminterrati, avalla il concetto - in violazione della legge e delle sue regole sulla pianificazione-, secondo cui delle superfici preesistenti, in operazioni di demo-ricostruzione, possa farsi **un uso indiscriminato**, fondato soltanto sulla loro esistenza (e consistenza), indipendentemente dalla destinazione d'uso per cui erano state autorizzate, dai vincoli di ubicazione o di altro genere cui soggiacevano. Ossia un uso equivalente a **una sorta di credito volumetrico, sganciato** da ogni programma e criterio pianificatorio, da poter utilizzare a piacimento da parte dell'operatore, al di fuori di un piano attuativo, a dispetto dei nuovi carichi urbanistici indotti dal cambio di destinazione d'uso, delle norme morfologiche del PGT e più in generale, delle rilevanti trasformazioni edilizie ed urbanistiche che l'utilizzo del volume preesistente avrebbe comportato.

Più in dettaglio, la sentenza:

a. innanzitutto reputa che la legge n. 7 del 2017 sul recupero dei seminterrati, come attuata dalla delibera del consiglio comunale di cui più avanti, disciplinerebbe esclusivamente le ipotesi di mutamento di destinazione in abitativo e commerciale dei volumi dei seminterrati che erano abusivamente utilizzati per funzioni che non consentivano un uso con permanenza continuativa di persone, quali i volumi accessori;

b. Inoltre sostiene che sarebbe bastata la riutilizzabilità della SLP prevista da PGT per legittimare anche in quel caso il trasferimento di quelle superfici, in quanto appunto legittime (requisito che sarebbe bastevole);

c. ancora afferma – trovando errati i rilievi del Pm ed invece persuasive le asserzioni dei consulenti degli imputati– che giustamente le superfici dei seminterrati sono state traslate fuori terra, dal momento che il divieto posto dal comune di utilizzare come abitazioni (o altra destinazione comportante la presenza continuativa di persone) i seminterrati, nella zona comprendente l'edificio in oggetto, inserita in un ambito contrassegnato da pericolosità idraulica di livello P1, **avrebbe inibito questa opzione ledendo un diritto acquisito del proprietario. Pertanto quei volumi non potevano che esser sfruttati in altezza** (sic). In questo modo la sentenza, tra l'altro, nega la funzione "conformativa" delle norme del Pgt, a pag. 54 recita:

> <<*Quanto al riconoscimento della* ***volumetria dell'edificio preesistente****, il geometra ha chiarito che, secondo il Piano delle Regole, sono sempre fatte salve le SLP esistenti legittimamente costruite, costituendo* ***un diritto acquisito della proprietà****. Il teste ha così fugato ogni dubbio sulla consistenza delle SLP dell'immobile preesistente, che riguardano anche i locali interrati*>>;

d. argomenta impropriamente che sulla legge del 2017 n. 7 e sul conseguente divieto previsto dal Comune di Milano di traslare fuori terra i vani e i dei seminterrati prevarrebbe la suddetta regola del PGT, poiché tale legge non l'ha abrogata.

Ma è facile obiettare che non si tratta di abrogazione, ma di regole che hanno funzioni differenti : la prima attiene al calcolo della slp ed alla sua conversione e calcolo di carichi urbanistici, quella sul divieto di traslazione riguarda l'ipotesi in cui dette superfici si trovino nei seminterrati ed abbiano una destinazione residenziale o terziaria.

A questo punto va ricordato, più specificatamente, che il Pubblico ministero ha legato la questione in esame al titolo edilizio (la Scia edilizia utilizzata), ritenendo la SCIA utilizzata nella fattispecie in violazione, appunto, anche della legge **regionale n. 7 del 10 marzo 2017 sul recupero dei vani e locali seminterrati** esistenti, in quanto per l'intervento è stata pure consentita, si ripete, la traslazione fuori terra dei volumi condonati dei seminterrati degli difici demoliti, che ospitavano uffici, in misura pari a una Slp di 1.184,37 mq (circa 14 appartamenti), utilizzati, quindi, con diversa destinazione d'uso, da uffici a residenza, e spostati in altra parte dell'immobile (v. nota del 19 marzo 2025 della consulente del Pm, prof.ssa Chiara Mazzoleni, depositata all'ud. del 4.6.2025).

Precisamente la legge regionale n. 7 del 10 marzo 2017 ha **consentito, quale misura incentivante, il recupero a uso residenziale, terziario o commerciale,** a specifiche condizioni, **di tutti i vani e i locali seminterrati esistenti,** purché siano stati legittimamente realizzati[21], **anche in deroga al PGT** del comune (con il vantaggio delle esenzioni stabilite dall' art. 5[22]), **anche se comportanti incremento del carico urbanistico,** ma **lasciando ai comuni, in attuazione della stessa legge, di disporre entro il 31 ottobre 2017 l'esclusione** di parti del territorio dall'applicazione delle sue disposizioni, con deliberazione del Consiglio comunale motivata da esigenze di tutela paesaggistica, igienico-sanitaria, di difesa del suolo, di rischio idrogeologico e pericolosità idraulica, con particolare riferimento dalle aree classificate come P1, P2 e P3 dal Piano di Gestione Rischio Alluvioni nel bacino del fiume Po (PGRA)[23].

L'art.1 della stessa legge chiarisce che la sua finalità è quella di promuove il recupero dei **vani e locali seminterrati ad uso residenziale, terziario o commerciale**, con l'obiettivo di **incentivare la rigenerazione urbana, contenere il consumo di suolo e favorire l'installazione di impianti tecnologici di contenimento dei consumi energetici e delle emissioni in atmosfera.** Inoltre, per ciò che concerne la disciplina degli interventi, la legge specifica all'art. 2 che il recupero dei vani e locali seminterrati **non è qualificato come nuova costruzione**[24].

---

[21] Art. 1 (Finalità.e.presupposti)
3. Il recupero dei vani e locali seminterrati è consentito a condizione che siano stati **legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della presente legge** e siano collocati in edifici serviti dalle opere di **urbanizzazione primaria.**
4. Le opere di recupero dei vani e locali seminterrati devono conseguire il rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie vigenti. L'altezza interna dei locali destinati alla permanenza di persone non può essere inferiore a metri 2,40. Qualora i locali presentino altezze interne irregolari, si considera l'altezza media, calcolata dividendo il volume della parte di vano seminterrato la cui altezza superi metri 1,50 per la superficie relativa (comma così modificato dall'art. 12 della legge reg. n. 22 del 2017). Il rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie vigenti di cui al comma 4 e, in particolare, quello dei parametri di aero-illuminazione può sempre essere assicurato sia con opere edilizie sia mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche, in particolare relativamente ai requisiti di aerazione e illuminazione.

[22] **5. Anche se comportanti incremento del carico urbanistico**, sono esenti dal contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 43 della l.r. 12/2005 e dagli obblighi di cui al comma 4 gli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati:
a) di cui all'articolo 42 della legge regionale 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi);
b) di cui all'articolo 43, comma 2-ter, della l.r. 12/2005;
c) di cui all'articolo 17, commi 1, 2, 3, lettere b) e c), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia);
(lettera così modificata dall'art. 8, comma 4, lettera a), legge reg. n. 18 del 2019)
d) promossi o eseguiti su edifici del patrimonio di edilizia residenziale pubblica o sociale o, comunque, di competenza dei comuni o delle Aziende lombarde per l'edilizia residenziale (ALER).

[23] Art. 4. (Ambiti di esclusione, adeguamento comunale e disposizione transitoria)

1. **Entro il 31 ottobre 2017 i comuni**, con deliberazione del Consiglio comunale, **motivata** in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria, di difesa del suolo e di rischio idrogeologico in particolare derivante dalle classificazioni P2 e P3 del Piano di Gestione Rischio Alluvioni nel bacino del fiume Po (PGRA**), possono disporre l'esclusione di parti del territorio dall'applicazione delle disposizioni della presente legge**. Le presenti disposizioni di legge si applicano direttamente dopo la delibera del Consiglio comunale ivi prevista entro il 31 ottobre 2017. L'applicazione è comunque esclusa per le parti di territorio per le quali sussistono limitazioni derivanti da situazioni di contaminazione ovvero da operazioni di bonifiche in corso o già effettuate. **I comuni,** sulla base di quanto definito nella componente geologica del PGT e di indicazioni dei gestori del servizio idrico integrato**, individuano specifici ambiti di esclusione in presenza di fenomeni di risalita della falda che possono determinare situazioni di rischio nell'utilizzo di spazi seminterrati.**
2. I comuni, anche successivamente al termine di cui al comma 1, aggiornano gli ambiti di esclusione a seguito di nuovi eventi alluvionali, nonché a seguito di specifiche analisi di rischio geologico e idrogeologico locale.
3. Le disposizioni della presente legge si applicano agli **immobili esistenti** o per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento richiesto alla data di approvazione della delibera del Consiglio comunale di cui al comma ..
4. Agli immobili realizzati successivamente esse si applicano decorsi cinque anni dall'ultimazione dei lavori.

[24] Art.1(Finalità.e.presupposti)
1. La Regione promuove il recupero dei vani e locali seminterrati ad uso residenziale, terziario o commerciale, con gli obiettivi di incentivare la rigenerazione urbana, contenere il consumo di suolo e favorire l'installazione di impianti tecnologici di contenimento dei consumi energetici e delle emissioni in atmosfera.
Art. 2 (disciplina degli interventi edilizi)
1.-Il recupero dei vani e locali seminterrati può avvenire con o senza opere, non è mai soggetto alla preventiva adozione e approvazione di piano attuativo o di permesso di costruire **e non è qualificato come nuova costruzione**.

Il Consiglio comunale di Milano in **sede di attuazione di tali disposizioni,** aveva deliberato, che [...] le Slp derivanti dall'applicazione della L.R. 10 marzo 2017, n. 7 **non erano trasferibili in altre parti dell'edificio** – deliberazione del Consiglio comunale n. 29 del 23 ottobre 2017 (v. pag. 6, sotto Ritenuto di dover specificare che, terzo pallino). **La deliberazione assumeva il carattere di atto integrativo della pianificazione urbanistica comunale e del regolamento edilizio, in considerazione della legge regionale sopravvenuta**.

La Procura ricorrente nel giudizio ha rilevato la conformità della legge regionale – che altrimenti avrebbe leso maggiormente la potestà pianificatoria dei comuni – e la coerenza di tale deliberazione del Consiglio comunale di Milano con la finalità della stessa legge, consistente soltanto nel recupero dei vani e locali seminterrati esistenti, **ma con esclusione di ulteriori vantaggi**.

Infatti, si ripete, il recupero è stato consentito dalla l.r. 7/2017 anche in deroga ai limiti e prescrizioni edilizie dei PGT e dei regolamenti edilizi, nonché con un regime agevolato per gli oneri dovuti e le aree a standard. **Deroghe e agevolazioni erano però strettamente strumentali al recupero** e non potevano costituire il presupposto per ulteriori vantaggi non previsti dalla legge, rendendo così legittimo e razionale il divieto, posto dalla deliberazione del Consiglio comunale, di trasferire le Slp dei locali recuperati in altre parti dell'edificio, ossia fuori terra nel caso di specie.

La sentenza impugnata sostiene invece che le previsioni della legge 7 del 2017 si riferiscano solo ai vani e locali c.d. accessori, non conteggiabili nella Slp, e che nella fattispecie sono state utilizzate Slp già assentite, precedentemente destinate a uffici.

L'estensore della sentenza ha dato rilievo anche alla circostanza che per il PGT del 2012 sono sempre fatte **salve le SLP esistenti legittimamente costruite,**

> notando a pag. 54 -e poi ripetendo in modo identico a pag. 91- testualmente:
>
> *<<Quanto al riconoscimento della **volumetria dell'edificio preesistente**, il geometra ha chiarito che, secondo il Piano delle Regole, sono sempre fatte salve le SLP esistenti legittimamente costruite, costituendo **un diritto acquisito della proprietà**. Il teste ha così fugato ogni dubbio sulla consistenza delle SLP dell'immobile preesistente, che riguardano anche i locali interrati>>.*
>
> e a pag. 95
>
> *<<In relazione al secondo profilo contestato dal PM, **ossia l'asserita illegittimità della traslazione fuori terra dei volumi dei piani** interrati dell'edificio preesistente in considerazione del disposto della L. Reg. 7/17, si deve osservare che dalla pratica edilizia risulta che tale operazione sia avvenuta sulla scorta di quanto disposto **dall'art. 5 comma 4, lett. a) del PGT 2012 e dell'art. 6 comma 2 delle NdA**. **La prima delle norme citate stabilisce che per gli interventi su aree inferiori ai 5.000 mq è consentito il recupero integrale della SLP esistente.** La stessa Ct Mazzoleni, durante il suo esame dibattimentale, (v. udienza del 10.9.2025, p. 71 della trascrizione) ha confermato che il PGT 2012 non contiene un divieto di traslare fuori terra le superfici interrate. **A sua volta, l'art.6 comma 2 delle NdA del Piano delle Regole (indice di utilizzazione territoriale) prevede che sono sempre fatte salve le SLP esistenti, regolarmente assentite e per le rispettive destinazioni d'uso, con la sola eccezione prevista all'art. 5 per il cambio di destinazione d'uso da funzioni urbane produttive verso altre funzioni urbane. La stessa disposizione prevede altresì il recupero della SLP preesistente anche per le demolizioni e** ricostruzioni nei casi di bonifica ambientale. Tuttavia, la Procura ha ritenuto che la previsione del PGT non trovi più applicazione a seguito dell'introduzione della legge regionale n. 7 del 2017, che vieta di trasferire la SLP di cui alla legge in altre parti dell'edificio. Ricorda che la norma non fa distinzione tra vani e locali accessori non costituenti volume (vani tecnici) e quelli che già hanno una destinazione d'uso - residenziale, terziaria o commerciale -. >>.*

Secondo la sentenza censurata la legge regionale ha come fine esclusivo di *conferire agibilità ai vani e alle unità fino a quel momento prive del requisito della permanenza di persone e che non potevano essere conteggiate nella S.l.p*.

<u>Rileva la Procura ricorrente</u> che a differenza di quanto asserito nelle motivazioni della sentenza, errando sul significato e la sua funzione, la l.r. 7/2017 consente il recupero a uso residenziale, terziario o commerciale e a specifiche condizioni, di tutti i vani e i locali seminterrati – purché siano stati legittimamente realizzati – e non solo di quelli c.d. accessori, non conteggiati nella S.l.p. (ciò, tra l'altro, veniva anche espressamente precisato nella Disposizione di servizio n. 3 del 5 aprile 2018 del Dirigente dell'Area SUE, ...):

Testualmente, si legge a pag. 95 della sentenza:

*<<**In attuazione della legge regionale richiamata, il Consiglio Comunale di Milano, con la deliberazione n. 29 del 24.10.2017** ha stabilito diverse limitazioni per il recupero dei vani e locali seminterrati esistenti, precisando che le SLP dei vani e locali interrati recuperate "non sono trasferibili in altre parti". Sarebbe dunque esclusa la possibilità, nei casi di ristrutturazione edilizia, di traslare fuori terra la SLP dei vani e locali interrati, come è accaduto nel caso in esame.*
*Invero, nel nuovo complesso a funzione residenziale di via Stresa è stata traslata fuori terra la SLP del piano seminterrato degli edifici preesistenti demoliti – che era destinata in parte a parcheggio e in parte a locali mensa - per complessivi 1.184,37 mq - **e sono stati realizzati due piani interrati per box a servizio della residenza**.*
*Sulla base delle precedenti considerazioni, il PM ha dissentito dall'interpretazione della L.R. 7/17 offerta dalle difese e dai consulenti degli imputati nel corso delle udienze (in particolare l'arch. Engel e il prof. arch. Galuzzi) – **che hanno sostenuto che il divieto di traslare fuori terra la SLP dei vani e locali seminterrati, di cui alla LR n. 7/2017, riguarda solo quei locali che originariamente non avevano una superficie lorda di pavimento calcolabile e che la hanno acquisita grazie alla legge regionale, e non agli interventi su vani e locali con superfici già abitabili** (che costituivano SLP) come negli immobili demoliti in via Stresa.*
I consulenti hanno spiegato che la LR 7/17, è applicabile solo [per] edifici i cui piani interrati e seminterrati non avevano già una Superficie lorda riconosciuta, ossia che erano privi di "volumetria urbanistica" (cd. locali S.P.P "Senza Permanenza di Persone", conferendo la possibilità di utilizzo per funzioni che altrimenti sarebbero state vietate (ad esempio soggiorno, studio, uffici, camere da letto).
Conseguentemente anche il divieto, indicato nella Delibera di Consiglio comunale n. 29/2017, di trasferire le SL derivanti dall'applicazione della Legge Regionale 10 marzo 2017, in altre parti dell'edificio (e dunque anche in altezza), riguarda solo quei locali interrati che sono stati dotati di SL in applicazione della L. Regionale 7/17 (e che non lo erano prima). Non avrebbe altro significato la specificazione che non sono trasferibili in altre parti dell'edificio le "Sl derivanti dall'applicazione della Legge Regionale 10 marzo 2017", se tale divieto avesse riguardato tutte le SLP, anche quelle preesistenti.
Ciò pare in linea con la finalità della norma che è quella del mero recupero ad uso legittimo di locali esistenti che originariamente non erano legittimamente utilizzabili per la presenza di persone, come ad esempio le cantine, diversi da quei locali o spazi che già lo erano, come i parcheggi e le mense. >>

Paradossale appare l'ulteriore motivo addotto dalla sentenza, secondo cui siccome nella fattispecie i vani seminterrati non avrebbero potuto essere mantenuti in loco come abitazioni, essendo l'area inclusa tra quelle individuate dal **PGRA** nella mappa del rischio alluvioni con classe P1 – ossia in ambiti dove la delibera del Consiglio comunale aveva escluso la possibilità di recupero di questi vani – per poterne recuperare le superfici queste dovevano essere necessariamente portate fuori terra.

Ed ancora, a pag. 96, nel capitolo intitolato "Recupero della Volumetria (SLP) preesistente", la sentenza censurata, esaminando la stessa questione, ma ascrivendola al profilo delle volumetrie, riprende lo stesso concetto, recitando testualmente :

> *<<La circostanza, come già ricordato, è stata precisata anche dal teste Rossi, allorquando nel corso della sua deposizione ha chiarito che l'intervento di via Stresa non avrebbe potuto godere del recupero dei piani interrati previsto dalla Legge Regionale n.7/2017, se non avesse già avuto SLP, poiché sorge in una area a rischio di esondazione (fasce F3 e F4 v. anche doc 22 e 23 produzione difesa ...*

...), per la quale è stata esclusa l'applicazione della LR 7 con apposita delibera del 2017 per ragioni di sicurezza idraulica>>.

Il principio della non trasferibilità, osserva il Pm, pur se formulato con specifico riferimento all'applicazione della l.r. 7/2017 e quindi ai fini del rilascio del titolo abilitativo richiesto dall'art. 2, commi 2 e 3, della medesima legge regionale, **per ragioni logiche deve considerarsi un divieto di carattere generale[25].**

Il Pm ricorrente insiste nel mettere in rilievo che la sentenza dichiarando la legittimità del titolo edilizio anche sotto tale ultimo aspetto, continua ad errare sull'applicazione della legge, in quanto non considera l'uso che in concreto si fa dei volumi seminterrati trasferiti fuori terra, nel momento in cui si utilizzano per realizzare un edificio a ... di imponente portata.
È semplice osservare, infatti, che un progetto che ha come fine la trasformazione del lotto, attraverso la realizzazione di una ... residenziale con 120 appartamenti e che prevede, per giunta, l'uso di superfici seminterrate mediate il trasferimento fuori terra, con cambio di destinazione d'uso da uffici ad abitazioni, **già di per se configurava un intervento di nuova costruzione e comporta la necessità di una previa pianificazione attuativa**, tenuto conto della rilevanza dell'impatto di un intervento di tali dimensioni. In un simile contesto, la traslazione si traduce in ulteriore volume fuori terra, con significativa modifica delle altezze, appunto, dell'assetto planivolumetrico dell'area, dei carichi urbanistici **nonché del valore al mq,** che il trasferimento avrebbe conferito agli stessi volumi, **di gran lunga superiore a quelli di un seminterrato** adibito ad uffici o ad appartamenti (sulla funzione ed il valore cogente delle norme morfologiche del PGT vedi da ultimo le citate sentenza del TAR Lombardia Sez. seconda, n. 4411, n. 4412, n. 4413 dell'1.10.2026 e n. 4529 del 12.10.2026, che si allegano al presente ricorso).

4)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per erronea interpretazione: degli artt. da 3 a 5 del DM 1444/1968 e per violazione dello stesso Dm nella sua interezza (artt. 7 ed 8), in combinato disposto con l'art. 41 quinquies comma 8 legge 1150/1942, circa i criteri di determinazione degli standard urbanistici (con riferimento alla funzione residenziale e a quella direzionale), il computo e i criteri di localizzazione delle dotazioni minime di aree a standard urbanistici in relazione alle previsioni dello strumento pianificatorio.
Violazione degli artt. 117 Cost. 1, 3, 4 e 8 disp. prel. c.c., dei principi di legalità e gerarchia delle fonti normative.

Nel paragrafo intitolato "Adeguatezza degli Standard Urbanistici", **a pag. 97**, collocato verso la fine della sentenza, ma che si riconnette strettamente al tema della demo-ricostruzione e della sostituzione edilizia (trattato alle pagg. da 7 a 56) **la sentenza impugnata** intreccia una serie di errori di diritto ed evidenti distorsioni della lettura degli artt. 3 e 5 del Dm 1444, equiparando erroneamente il calcolo e la tipologia di

[25] **Il Pm nel corso del processo ha anche rilevato che la non trasferibilità veniva confermata dalla prima variante dello strumento urbanistico generale del Comune del 2019, con la quale è stato precisato che** : «*Negli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, ivi compresi quelli comportanti la totale demolizione e ricostruzione,* ***non è consentito il trasferimento della SL, eventualmente esistente ai piani interrati e seminterrati, ai piani fuori terra,*** *qualora l'intervento generi* ***un discostamento o un contrasto con le norme morfologiche*** *previste nei tessuti di riferimento. Negli ambiti ove non siano presenti indicazioni morfologiche, la rilocalizzazione delle stesse è ammissibile esclusivamente nei casi di dimostrata compatibilità con l'assetto urbano circostante, specificamente valutata dalla Commissione per il Paesaggio. Le SL non collocabili sono trasferibili in altri ambiti di pertinenza diretta nel rispetto delle norme*» (art. 6, comma 5, quinto capoverso, delle Norme di attuazione del Piano delle Regole del PGT, approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 34 del 14 ottobre 2019)

standard urbanisti previsti da tali norme rispettivamente per gli edifici adibiti a funzione abitativa e per quelli adibiti a funzioni direzionali.

Poi, **in coerenza con tale errore, il giudice reputa** applicabili tout court, indipendentemente da qualsivoglia peculiarità del caso concreto e da una verifica effettiva dei **carichi urbanistici**, i criteri delle Norme di Attuazione del Piano dei Servizi del PGT di Milano del 2012 (art. 9 comma 1.1.3), che stabiliscono **che nelle operazioni edilizie con mutamento di destinazione d'uso da direzionale a residenziale,** qualora l'intervento interessi una Slp inferiore a 5.000 mq non sono dovute aree a servizi, e che qualora l'intervento superi i 5000 mq di Slp le aree a servizi dovute sono pari al **18% della SLP convertita e sono comunque sempre monetizzabili.**

Più in dettaglio, osserva la Procura ricorrente, la regola del PdS del PGT di Milano della non debenza di dotazioni per gli interventi di Slp fino a 5000 mq e per cui nei casi di interventi di Slp superiore ai 5.000 sono dovute dotazioni nella misura del 18% della sola superfice convertita, **non può afferire al caso di specie**, per via dei carichi urbanistici complessivi che l'intervento comporta per la zona. Un progetto con quelle caratteristiche richiede **ai sensi degli artt. 9 comma 3, 51 e 46 della legge reg. lomb. 12 del 2005** (rispettivamente sul Piano dei Servizi del PGT, sul cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante e sulla convenzione accessoria ad un piano attuativo) e naturalmente ai sensi delle leggi statali di principi, art. 41 quinquies legge 1150/1942 e Dm 1444/1968, **un'istruttoria volta a verificare gli standard minimi di 18 mq ad abitante, la loro allocazione ed eventuale monetizzazione e i contenuti di una specifica convenzione**.

Per questa via la sentenza arriva all'errore di ritenere che i titoli edilizi dell'edificio preesistente, adibito inizialmente a uso produttivo (tipografia) e successivamente, con significative trasformazioni edilizie condonate, ad uffici, avevano già calcolato i carichi urbanistici dimensionandoli ad un numero di "addetti" "superiore a 320" e che quindi, nonostante il cambio di destinazione d'uso, da uffici ad abitazioni, del nuovo compendio di via Stresa, **il fabbisogno dei suoi 320 abitanti teorici** (calcolati ai sensi dell'art. 3 Dm 1444) sarebbe stato abbondantemente soddisfatto, proprio grazie all'applicazione della suddetta regola comunale.

A pag. 97 - sotto il paragrafo "5. L'adeguatezza degli Standard Urbanistici"

testualmente scrive:

<< 5.1 Ad avviso del PM, l'intervento di cui si discute ha comportato un significativo peggioramento delle condizioni del contesto ove esso sorge, conseguente all'aggravio del carico urbanistico ***relativo a 320 nuovi abitanti*** *insediabili, rispetto al quale sarebbero stati notevolmente sottostimati gli standard urbanistici necessari.*

Secondo l'accusa, in particolare, non è stato svolto alcun accertamento in merito alla conformità urbanistica dell'intervento in quanto il SUE si è uniformato al parere positivo espresso dalla Commissione per il Paesaggio senza svolgere accertamenti, né è stato verificato lo stato delle urbanizzazioni, né le dotazioni di aree a standard previste dall'art. 5 Dm 1444/1968, e la loro rispondenza rispetto al rilevante carico urbanistico indotto dall'intervento.

I funzionari del Comune si sarebbero, invero, limitati a recepire quanto dichiarato dal progettista nella Relazione tecnica asseverata in ordine alla circostanza che l'area fosse dotata di sufficienti opere di urbanizzazione. Ciò in violazione dell'art. 3 del DM 1444/68 che impone, di contro, rispetto degli standard e, quindi, il loro reperimento nella zona dell'intervento, in funzione delle esigenze create dai nuovi e diversi carichi urbanistici che la nuova costruzione ha determinato.

Si rileva che nell'intervento di via Stresa 22/24 il fabbisogno di aree a standard è stato effettivamente calcolato non in relazione agli abitanti insediabili, ma nella percentuale del 18% della SLP (pari a 8.013,39 mq), come stabilito dall'art. 9 delle NdA del Piano dei Servizi del PGT del 2012*, relativo alla dotazione dei servizi nel Tessuto Urbano Consolidato.*

L'art. 9 comma 1.1.3 recita: *"in tutti i casi di mutamento di destinazione d'uso con opere riguardanti immobili, o parti di essi, prevalentemente dedicati a funzioni urbane terziarie, commerciali e servizi privati verso funzioni urbane residenziali, il fabbisogno di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico generale, sempre monetizzabile in tutto o in parte, è stabilito nelle seguenti casistiche:*

a- qualora l'intervento interessi una SLP. inferiore a 5.000 mq, non è dovuto

b- qualora l'intervento interessi una SLP superiore a 5.000 mq, è dovuto un maggiore fabbisogno nella misura del 18% della SLP convertita".
Applicando i parametri del Piano dei servizi al caso in esame, il fabbisogno di standard è stato calcolato in ***1.756,1 mq*** *(18% della SLP complessiva dell'intervento), pur equiparato a nuova costruzione, mentre il fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche derivato da un* ***carico urbanistico di 320 abitanti insediabili risulterebbe di 5.760 mq secondo i requisiti fissati dal DM n. 1444/1968.***
Muovendo una critica al legislatore comunale più che agli imputati odierni,

Il più incisivo errore di diritto commesso nella sentenza risiede nell'equiparazione del tipo e dei criteri di calcolo del quantum dello standard per gli edifici residenziali e per quelli destinati a funzioni produttive, di cui rispettivamente agli art. 3 e 5 Dm 1444.
Ed invero, gli artt. 3 e 5 del Dm 1444, rammenta il Pm ricorrente, dettano differenti tipologie e criteri di quantificazione degli standard urbanistici minimi, che devono essere assicurati rispettivamente per le funzioni residenziali e per quelle produttive, e di cui si deve tener conto, quindi, nei cambi di destinazione d'uso dell'immobile da direzionale a residenziale.
Inoltre gli standard minimi pertinenti alla funzione devono essere allocati in prossimità (ratio ne è l'effettiva e agevole fruibilità), e con riferimento alla funzione residenziale riguardano asili nido e scuole primarie, verde attrezzato, parcheggi pubblici, luoghi di aggregazione etc. e si quantificano in base al numero di abitanti; un abitante corrisponde, in linea di massima ad una Slp di 25 mq (art. 3 Dm 1444). Invece per le funzioni produttive la quantificazione dello standard urbanistico, ai sensi dell'art. 5 del Dm, dipende **da un criterio dimensionale dell'edificio** (in termini di s.l.p), e non, come sostenuto nella sentenza, dal numero degli "**addetti"** che lavorano nell'edificio o al numero fluttuante dei fruitori, e quindi la tipologia di standard da assicurare è soprattutto quella e dei parcheggi e di aree a verde).

Perfettamente in questi termini è la precisazione compiuta nella sentenza del **TAR Sicilia sez. II del 30/05/2026 n. 01573 /2026**, la quale rileva che il mutamento di destinazione d'uso da ufficio a residenza è, per sua natura, idoneo a determinare un aumento del carico insediativo atteso che ad un ufficio non corrisponde, ordinariamente, una stabile e continuativa presenza di persone, sicché la trasformazione di esso in abitazione non può non avere ricadute in termini di servizi necessari in relazione alla pressione insediativa. Il diverso carico urbanistico e, dunque, **la maggiore necessità di standard, infatti, non dipende dal manufatto edilizio in sé considerato quanto, piuttosto, dalla sua destinazione e dall'attività che in esso si svolge,** discendendo da tali ultimi elementi il suo inserimento in una specifica categoria funzionale e la necessità di una diversa dotazione di aree e spazi pubblici (cfr. **Consiglio di Stato, sez. VI, 2 maggio 2018, n. 2612**).

Secondo la giurisprudenza, la modifica di destinazione d'uso comportante il passaggio da una all'altra delle suindicate categorie funzionali si risolve in una **trasformazione urbanistica** e costituisce, quindi, nuova costruzione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), del D.P.R. n. 380 del 2001. La stessa giurisprudenza ritiene pertanto che, in queste ipotesi, per attuare il mutamento di destinazione d'uso, è sempre necessario il permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, primo comma, lett. a), del D.P.R. n. 380 del 2001 (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 4 febbraio 2026, n. 940; id., 22 aprile 2024, n. 3645; T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. II, 8 marzo 2024, n. 353), atteso che, come già rilevato, "…deve ritenersi che **una destinazione abitativa comporti un "carico urbanistico" differente da una destinazione direzionale** (a uffici) e ciò a prescindere dalla realizzazione di opere strutturali" (Consiglio di Stato, n. 940/2026, cit.).

Nel costrutto della sentenza impugnata, **l'errore di diritto primigenio** consiste nel ritenere che il Dm 1444 non dovesse trovare applicazione, e che anche sugli artt. 3-5 del Dm prevalesse la normativa secondaria comunale.

Ad es. a pag. 80, conclude scrivendo che soltanto la sentenza della Corte cost. n. 13 del 2020 avrebbe chiarito che l'art. 103 comma 1 bis della legge reg. 12/2005 consentiva la deroga al Dm 1444 solo nella fase transitoria di adeguamento del Piano urbanistico generale (PRG) alle disposizioni della medesima legge sulla redazione del PGT, e che prima di allora era ***indiscussa*** la possibilità di derogare in generale al Dm 1444/1968 e quindi alla regola della pianificazione attuativa, esprimendosi testualmente:

> *<<Con la sentenza n. 13 del 7.2.20 la Corte ha affermato che la disciplina dell'art. 103 c. 1 bis della L. Reg 12/05 è volta a regolare solo la fase transitoria di adeguamento degli strumenti urbanistici*. ***La PIENA VIGENZA ed efficacia del disposto che prevede il superamento della necessità del Piano attuativo erano indiscusse fino alle pronunce della Corte costituzionale****, così da ritenere che il Consiglio comunale nel 2012 abbia predisposto ed approvato il PGT nella convinzione che il Dm 1444 del 1968, ad eccezione dell'art. 9 in materia di distanze, non trovasse applicazione nella Regione Lombardia, che quindi, esso non dovesse essere obbligatoriamente rispettato nell'ambito del PGT.*
>
> *Così anche per i rimanenti parametri disciplinati dal Dm 1444 del 1968, avendo l'art. 10 legge reg. 12 2005 attribuito ai comuni il potere, ad es., di stabilire essi, nei rispettivi PGT le modalità attuative, gli indici massimi di densità fondiaria, le altezze, gli ambiti soggetti a pianificazione attuativa e quelli diretti e quelli soggetti invece a titoli diretti etc,,*".

Si assiste ad una palese distorsione **della funzione attribuita al PGT** (Piano urbanistico comunale generale), **il quale non potrebbe derogare e comunque non contiene deroghe al Dm 1444**, ed alla violazione degli artt. 117 della Costituzione, sulle competenze legislative e regolamentari degli enti territoriali, del principio di legalità, dell'art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale, per il quale una norma regolamentare locale non può apportare modifiche a norme di rango superiore e dell' art. 7 che nell'attribuire ai **Comuni** il potere regolamentare, stabilisce che esso deve normare nel rispetto della legge (già l'art. 33 della legge urbanistica n.1150 del 1942 – ora art. 4 Dpr 380/2001- nell'attribuire ai Comuni il potere regolamentare, stabiliva che i regolamenti edilizi "*devono porsi in armonia con le disposizioni contenute nella presente legge*"),

Nelle materie oggetto di legislazione concorrente le Regioni devono attenersi alle norme di principio della legge dello Stato e, posto che per pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale il Dm 1444/1968 ha ad oggetto l'obbligo e le regole inderogabili della pianificazione attuativa, anche la Regione Lombardia e a fortiori i Comuni sono assoggettati a tali principi di legge e al Dm 1444 (v. Corte cost. n. 13 del 2020 e n. 85 del 2023, che ha dichiarato che la legge 12 del 2005 è conforme al Dm 1444/1968 in quanto non ne prevede la disapplicazione).
In ogni caso il PGT di Milano non contiene deroghe alla legge, ma norme tecniche che vanno coordinate tra loro e con le leggi di principi dello Stato e con la legge della Regione (come si vedrà più in concreto nel seguito del presente atto, con riferimento ad esempio ai carichi derivanti dal cambio di destinazione d'uso).

La più autorevole fonte interpretativa sulla questione degli standard e del Dm 1444 è ritenuta dall'estensore della sentenza il consulente tecnico degli imputati arch. Engel.
A pag. 97 e a pag. la motivazione recita:

> *<< 5. L'adeguatezza degli Standard Urbanistici 5.1*
>
> *Ad avviso del PM, l'intervento di cui si discute ha comportato un significativo peggioramento delle condizioni del contesto ove esso sorge, conseguente all'aggravio del carico urbanistico relativo a 320 nuovi abitanti insediabili, rispetto al quale sarebbero stati notevolmente sottostimati gli standard urbanistici necessari*.

Muovendo una critica al legislatore comunale più che agli imputati odierni, la Procura ha osservato *che il Piano dei Servizi del PGT non fa alcun richiamo al disposto del DM n. 1444/1968, né la Relazione del Piano contiene alcuna spiegazione del mancato riferimento agli abitanti teorici, e tanto meno è stata giustificata l'applicazione generalizzata della quota del 18% a tutti gli interventi con SLP superiore a 5.000 mq*.

(….)

Ha spiegato l'arch…. che è proprio la LR n. 12/2005 ad assegnare al Piano dei Servizi di ciascun Comune il compito di verificare il carico urbanistico *dei nuovi insediamenti e di valutare il corrispondente fabbisogno di nuove aree per infrastrutture, servizi e spazi pubblici.*

Tale normativa regionale conferma, peraltro, l'obbligo di garantire la dotazione minima di 18 mq di aree per servizi e spazi pubblici per ciascun abitante, ma non individua la natura dei servizi che compongono tale dotazione minima e né la loro articolazione numerica specifica, ***lasciando indeterminato il parametro*** *che nelle leggi precedenti consentiva di rapportare il volume edificabile al numero di abitanti.*

Peraltro, non può poi trascurarsi la circostanza, evidenziata dal Consulente, che il passaggio dalla destinazione terziaria a quella residenziale comporta una riduzione del carico urbanistico, mentre nel DM 1444/1968 non era contemplata la disciplina delle dotazioni di aree per servizi nei casi di cambi d'uso di fabbricati esistenti, poiché esso era rivolto principalmente a gestire la dotazione di servizi della città in espansione.

In ogni caso Il PGT di Milano, applicando correttamente le disposizioni della LR 12/2005, all'art. 9, comma 1.3, delle Norme del Piano dei Servizi- già richiamato- detta una regola infatti che anche nel caso in cui la nuova destinazione d'uso comporti un fabbisogno di servizi inferiore a quello generato dalla destinazione precedente, come nel caso in discussione, deve comunque essere prevista una integrazione delle dotazioni, che viene stimata nel 18% di quanto sarebbe dovuto per la realizzazione di un insediamento completamente nuovo.

Viene persino rilevato che se si fosse mantenuta la destinazione ad uffici dell'intera volumetria disponibile, si sarebbe ottenuto un insediamento da circa 320 posti di lavoro *(applicando i correnti* ***parametri per le sedi direzionali*** *di rappresentanza di valutazione di 25 mq per addetto),* ***cioè un numero pari agli abitanti insediabili nell'intervento residenziale realizzato e quasi doppio rispetto ai residenti effettivi*** *(circa 170).*

Conclude l'arch. Engel che, se è dunque vero che la Relazione al PdS non motiva la quota fissata al 18% della volumetria da applicare a tutti gli interventi con SLP superiore a 5.000 mq per il calcolo della quantità di aree per il fabbisogno di attrezzature pubbliche, senza alcun rapporto con il parametro riferito ai nuovi abitanti insediabili, è altrettanto vero che la percentuale utilizzata (18%) ha consentito un sovradimensionamento degli standard di oltre 4.000 mq rispetto a quelli che sarebbero conseguiti al parametro previsto dal D.M. n. 1444/1968.>>

Rileva l'Ufficio ricorrente che il suddetto teste, così valorizzato nelle motivazioni della sentenza censurata, ha fortemente errato nel sostenere la tesi in diritto della non applicabilità a Milano del Dm 1444 riguardo ai rapporti tra gli edifici e le dotazioni di servizi. Ha innanzitutto sostenuto che l'applicazione delle norme degli art. 3 e 5 del Dm 1444 (che disciplinano, appunto, i rapporti inderogabili tra i volumi degli edifici e le loro funzioni specifiche e le quantità e tipologie di dotazioni minime che devono essere assicurate), non sarebbe adeguata ai casi di interventi sull'edilizia esistente **con cambio di destinazione d'uso**, dato che l'unica situazione considerata dal Dm, ha specificato, ***figlio della realtà urbanistica degli anni '60*****,** era quella della città in espansione e giammai quella odierna della città satura, in cui di conseguenza le opere edilizie intervengono prevalentemente sul preesistente; ha sostenuto che invece il cambio di destinazione d'uso dei volumi preesistenti da direzionale a residenziale, sotto l'aspetto delle dotazioni per servizi, sarebbe opportunamente e adeguatamente disciplinato dal PGT all'art. 9 delle NdA del PdS del PGT di Milano, nel modo suddetto (per interventi con superfici lorde di pavimento fino a 5000 mq non sono dovute

dotazioni, per interventi la cui SLP è superiore le aree a servizi dovute sono pari al **18% della SLP convertita, e sempre monetizzabili**).

Non occorre spendere ulteriori parole per dimostrare la stridente non conformità di tale criterio con quello sancito dall'art. 3 del Dm 1444 per la determinazione delle dotazioni al servizio delle funzioni residenziali.

La sentenza impugnata asserisce specificamente, derivando l'errore dall'applicazione fatta degli artt. 3 e 5 del Dm, che il cambio di destinazione d'uso (da direzionale a residenziale) sia "**neutro**" cioè che non comporti nuovi e diversi carichi urbanistici e ciò anche grazie al Piano dei Servi del PGT, il quale nelle norme tecniche che dividono il territorio in 78 Nuclei di Identità Locale (più o meno corrispondenti a quartieri) e nelle schede dedicate a ciascun NIL, registra le dotazioni presenti e le azioni da compiere.

Come anticipato, le suddette conclusioni, errate in diritto, portano con sé anche la violazione di un'altra norma regionale, l'art. 51 della legge reg. Lomb. sul cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante (oggetto del motivo successivo del ricorso).

Ma, rileva il Pm, la sentenza del Tribunale di Milano sul caso della ... di via… **viola il Dm 1444** anche sotto altri profili, segnatamente:

- nella parte in cui afferma (a pag. 50) che fino al 2020 **era indiscussa la convinzione che in Lombardia si disapplicasse il DM 1444** (ovverossia prima della sentenza della Corte cost. n. 13 del 2020, che ha dichiarato che l'art. 103 comma 1 bis legge 12 del 2005 è legittimo perché non disapplica il Dm e la transitorietà della deroga) e che quindi legittimamente il comune di Milano avrebbe nel 2012 approvato un PGT disapplicando il Dm 1444 (ovverossia esonerando dall'obbligo del Piano attuativo nei casi in cui la legge dello Stato lo prevede come obbligo, ovverossia, osserva chi scrive, **disapplicando l'art. 8 del Dm** sui limiti di altezza e gli artt. 41 quinquies della legge 1150/1942 prescrittivo del piano attuativo);

- nella parte in cui (rafforzando il suddetto erroneo assunto) afferma che di conseguenza sulla legge dello Stato e della Regione prevarrebbe la norma del PGT che prevede, disciplinando i casi di interventi "diretti" e di interventi mediati da un previo "Piano attuativo", che il Piano attuativo sia obbligatorio solo per gli interventi da attuarsi su lotti superiori a 15.000 metri, e che tale regola sarebbe "***la legge comunale***" (a pag. 98[26]). Ne discende che quest'ultima sarebbe stata legittimamente applicata nella convinzione giustificata che fosse legittimo disapplicare il Dm 1444. Di conseguenza in buona fede gli imputati avrebbero continuato a seguire le modalità di attuazione delle previsioni del Piano generale senza osservare gli articoli del Dm 1444 del 1968 sui rapporti minimi tra edifici e sugli standard urbanistici da assicurare per abitante (artt. 3-5 ed art. 9 comma 3 legge reg. 12/2005) e nemmeno sui limiti di altezze e densità, di cui agli artt. 7 e 8 dello stesso Dm.

La sentenza compie la più diretta violazione dell'art. 8 del Dm 1444/1968 (secondo cui nelle Zone B l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche, sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7), argomentando, **a pag. 73,** sulla efficacia prevalente della regola sull'altezza tratta dal Regolamento Edilizio. Il quale ha consentito

[26] Come si è visto l'espressione "***legge comunale***" è utilizzata nella sentenza a pag. 98, dove la stessa attribuisce funzione sostitutiva del Piano attuativo, di cui alla legge dello Stato, al Piano dei Servizi del PGT e riconosce l'efficacia di questo a garanzia degli standard urbanistici dettati dall'art. 9 comma 3 della legge reg. lom. 12/2005 e dal DM 1444/1968, esprimendosi letteralmente: << *Muovendo una critica al* ***legislatore comunale*** *più che agli imputati odierni, la Procura ha osservato che il Piano dei Servizi del PGT non fa alcun richiamo al disposto del DM n. 1444/1968, né la Relazione del Piano contiene alcuna spiegazione del mancato riferimento agli abitanti teorici, e tanto meno è stata giustificata l'applicazione generalizzata della quota del 18% a tutti gli interventi con SLP superiore a 5.000 mq.*>>.

.

un'altezza di ... Milano molto maggiore rispetto a quella degli edifici circostanti (v. pag. 73, sul finire del paragrafo sulla Scia, in cui viene sostenuta la legittimità della SCIA edilizia applicata nella fattispecie, la regolarità della procedura amministrativa e la compiutezza della istruttoria svolta dagli imputati, in sede di redazione del progetto e durante la pratica amministrativa),

dichiarando testualmente:

<<…come ha dimostrato la difesa di… (v. appendice O allegata alle note conclusive della difesa di…), le ipotesi grafiche proposte (allegate alla memoria del PM del 2.4.26) non rispetterebbero alcune ***regole fondamentali****, ossia: -* ***la distanza*** *(inderogabile) tra pareti finestrate (10 metri); - la distanza dal confine di proprietà (5 metri come da art. 86 del RE); -* ***la regola dei 60 gradi di cui all'art. 86 comma 4 del RE*** *(inderogabile). Negli ambiti del tessuto urbano ADR ad Impianto Aperto – come quello di ... Stresa – non caratterizzati dalla presenza di una cortina edilizia,* ***il PGT ed il Regolamento Edilizio*** *hanno, invero, ritenuto di* ***disciplinare le altezze*** *stabilendo delle indicazioni morfologiche finalizzate a far sì che l'edificio da realizzare sia costruito riproponendo nel suo attacco a terra, per quanto possibile, gli stessi allineamenti* (cioè le stesse distanze) verso lo spazio pubblico (cioè verso la strada) che avevano gli edifici preesistenti, ***ma senza definire un'altezza precisa*** secondo una regola ***di "relazione***" (di "rapporto") ***con gli edifici circostanti***, ***codificata nell'articolo 86.4 del Regolamento Edilizio - mai dichiarato illegittimo-***; *essa impone la cosiddetta verifica della semiretta dei 60° che, partendo dalla base di ciascun edificio non deve mai incontrare sulla sua traiettoria inclinata di 60° alcuna porzione degli edifici circostanti).*

Attraverso questa regola geometrica si definisce l'altezza massima che può raggiungere l'edificio che si va a realizzare e che varia in funzione della conformazione, dell'altezza e delle distanze degli edifici circostanti rispetto all'edificio da realizzare.

(….)

Infine, non pare sintomatica di una violazione certa delle norme ricordate la circostanza che nel 2025 la Giunta comunale, con Deliberazione n. 1358 del 6.11.2025, ha messo fine alla prassi di una generalizzata deroga alle norme morfologiche mediante i pareri della Commissione per il paesaggio e dell'applicazione automatica delle monetizzazioni, in quanto responsabile di aver "introdotto elementi di disordine nello sviluppo del contesto edilizio e urbano". Tale giudizio è stato espresso a distanza di molti anni dalla pratica edilizia dell'intervento di via Stresa 22/24 e a seguito delle successive indagini della Procura milanese Devono, ***in conclusione, ritenersi superate dalle ampie valutazioni che precedono le argomentazioni accusatorie circa il titolo abilitativo di ... Milano***>>.

Così facendo la sentenza perora la tesi, in contrasto con il principio di legalità e la gerarchia delle fonti, secondo cui la conformità dell'intervento, del titolo e della relativa procedura amministrativa dipendano dal PGT e dalle prassi amministrative e non dalla aderenza alla legge.

Tra le molteplici sentenze che rilevano la diretta operatività del Dm 1444 con riferimento all'art. 8 sulle altezze, può ricordarsi la n. 1576 del 2000 del TAR Milano (una società immobiliare presentava domanda di permesso di costruire per la demolizione e ricostruzione di un edificio artigianale esistente (alto 7,40 metri) con realizzazione di una palazzina residenziale di cinque piani fuori terra (alta 15,70 metri). Il Comune negava il permesso ritenendo che l'altezza del nuovo edificio superasse quella degli edifici preesistenti e circostanti, in violazione **dell'art. 8 del D.M. 1444/1968**, **applicabile in assenza di specifica previsione nel Piano delle Regole comunale.** La società impugnava il diniego sostenendo che l'art. 103, comma 1-bis, della L.R. Lombardia n. 12/2005 avrebbe escluso l'applicabilità del Dm 1444 che il raffronto andava effettuato con edifici del più ampio contesto urbanistico e non solo con quelli immediatamente limitrofi, e che si sarebbe comunque formato il silenzio-assenso dell'attività edilizia).

In conclusione il Pm ricorrente chiede l'annullamento della sentenza impugnata, poiché, tra l'altro, sostenendo che gli artt. 3-5 del Dm 1444 nella fattispecie sarebbero stati rispettati, erra significativamente sulla funzione dello stesso Dm e sul significato e modalità di applicazione degli stessi articoli 3- 5, con una ricaduta

immediata sulla individuazione dell'obbligo di pianificazione attuativa, elemento centrale del reato di lottizzazione abusiva.
L'errore viene specificamente commesso anche nelle enunciazioni che concernono il calcolo delle dotazioni urbanistiche di cui all'art. 3 del Dm 1444 in caso di demo-ricostruzione con cambio di destinazione d'uso dall'immobile da direzionale (uffici) a residenziale.

Nel caso in cui il nuovo intervento preveda rilevanti cambi di destinazione d'uso dell'immobile, i tipi, le quantità e le allocazioni delle dotazioni, in base al combinato degli artt. 41 quinquies l. 1150/1942 comma 8 , 3 -5, 7 e dell'art. 8 del Dm 1444, sia in base all'art. 51 della legge reg. 12/2005- **tecnicamente non possono che essere valutate se non nell'ambito di un Piano attuativo che prenda in considerazione l'ambito entro cui si possono ripercuotere gli effetti principali determinati dal nuovo intervento**.

Si tratta del criterio che ispira le norme sulla pianificazione attuativa e che deve essere adottato nella loro interpretazione, pena la loro frantumazione e perdita di efficacia.

In merito alla buona fede circa la non conoscenza delle suddetta disciplina di legge, anche all'epoca dei fatti non era plausibile che tecnici, dirigenti dell'amministrazione ed operatori economici del settore edilizio, considerassero non applicabile il Dm 1444 e la pianificazione attuativa sancita dall'art. 41 quinquies legge urbanistica n. 1150/1942. Erano questioni che già la Corte costituzionale, anche il TAR Lombardia, il Consiglio di Stato e la Cassazione avevano affrontato in lunghi anni di contenziosi sulle medesime questioni (aspetti trattati nelle memorie del Pm ed approfonditi anche nella requisitoria nella memoria di repliche).

5)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione dell'art. 23 Dpr 380/2001 (SCIA edilizia in luogo del permesso di costruire);
Violazione degli artt. 28 bis Dpr 380/2001, 14 l. reg. 12/2005, 28 e 41 quinquies l.1150/1942.
Violazione degli artt. 117 Cost., 1, 3, 4 e 8 disp. prel. c.c., del principio di legalità e gerarchia delle fonti normative.

Va subito messo in rilievo che il giudice censurato **dapprima,** nel concludere sulla contestazione della qualifica di ristrutturazione, statuisce **che nella fattispecie è ravvisabile la violazione oggettiva dell'art. 3 comma 1 lett. d)** del Dpr 380/2001), in quanto l'intervento andava qualificato come nuova costruzione [27].
Passando poi ad affrontare, nel paragrafo da pag. 58 a pag. 74, **la contestazione della non conformità della SCIA** edilizia utilizzata, afferma che il ricorso alla SCIA ex art. 23 tu edil. ai sensi della determina dirigenziale n. 65 del 30 maggio 2018 a firma dei direttori… (di cui più avanti), sarebbe stato del tutto legittimo, sia ove l'intervento si dovesse qualificare di ristrutturazione, sia ove si dovesse classificare di nuova costruzione. Ciò in quanto, asserisce la medesima sentenza, il PGT di Milano conterrebbe per tutti gli ambiti del territorio – compreso quello in cui ricade l'intervento de quo – quelle "***precise disposizioni planivolumetriche***" che, in base all'art. 23 comma 1 lettera c) del Dpr 380/2001, legittimano il ricorso alla SCIA in luogo del permesso di costruire, per gli interventi di nuova costruzione che rispettano le precise disposizioni planivolumetriche del piano urbanistico generale di riferimento, oltre che, ovviamente per analoghi interventi di ristrutturazione[28].

[27] Con la motivazione di doversi attenere alla giurisprudenza della Cassazione più rigorosa sui limiti della ristrutturazione, affacciatasi, asserisce, non prima del 2023 e impostasi non prima del 2025 e 2026.
[28] Ricorda il Pm ricorrente che l'articolo 23, comma 1, lettera c) del DPR 380/2001 disciplina uno dei casi in cui è possibile utilizzare la SCIA alternativa al permesso di costruire. La norma stabilisce espressamente che sono realizzabili tramite questo titolo semplificato gli interventi di nuova costruzione qualora siano in *diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche*. **Se lo strumento urbanistico generale lascia ampi margini di discrezionalità progettuale** e non disciplina le scelte

Inoltre, la sentenza mette in primo piano che alla SCIA edilizia, ex 23 tu edil., potrebbe legittimamente connettersi un atto d'obbligo preceduto da un provvedimento di approvazione del dirigente dell'amministrazione, con cui il privato dichiara di assumersi l'impegno di attenersi, nel realizzare il progetto, al planivolumetrico da lui proposto, anche in "discostamento" dalle "indicazioni" morfologiche contenute nel PGT, e previamente approvato dalla Commissione per il Paesaggio durante l'iter della pratica edilizia (nel caso di specie il progetto in deroga alla norma morfologica era stato approvato dalla stessa Commissione nella fase dell'istruttoria preliminare, svolta ai sensi dell'art. 40 del regolamento edilizio locale, finalizzata a verificare la fattibilità urbanistica e progettuale dell'intervento in una fase precedente al titolo abilitativo). Un atto d'obbligo con tali contenuti e finalità avrebbe, secondo l'assunto della medesima sentenza, stessi valore e funzione di una "**convenzione" edilizia** tra il comune e il privato, in quanto **tutelerebbe l'interesse del Comune** e fornirebbe le garanzie, alla stregua dei requisiti richiesti dalla legge per la convenzione in campo edilizio (atto di natura pubblicistica), anche con riferimento al dettato dell'art. 28 bis tu edil. (che disciplina il permesso di costruire convenzionato).

Ad es. a pag. 67, facendo riferimento alla suddetta determina n. 65 del 2018, recita testualmente:

> *<<Tale determina, dunque, non avrebbe alcuna portata innovativa, limitandosi a precisare che, quando ricorrano i casi in cui l'art. 23 del DPR 380/01 è previsto l'utilizzo della SCIA alternativa a permesso di costruire, che può essere accompagnata da atto unilaterale d'obbligo, secondo il modulo procedimentale della "modalità diretta convenzionata" di cui all'art. 33 del Regolamento Edilizio. Così facendo la determina non amplia i casi di utilizzo della SCIA previsti dal Testo Unico per l'Edilizia, ma rafforza l'istituto con uno strumento, quale è l'atto unilaterale d'obbligo,* ***che introduce obblighi a carico del privato e nell'interesse dell'Amministrazione e*** *la cui mancanza inibisce l'efficacia del titolo. >>.*

A pag. 70:

> *<< Il "discostamento" dalla indicazione morfologica si configura quindi, in realtà, come lo strumento che garantisce la verifica dell'inserimento di un edificio nel contesto in cui si interviene, non solo in caso di impossibilità di altre soluzioni.*
>
> *Per tale motivo il PGT e il Regolamento Edilizio hanno espressamente ammesso la possibilità di realizzare interventi edilizi in discostamento dalle proprie indicazioni morfologiche, ma ciò solo a condizione che gli stessi siano assentiti con* ***modalità diretta convenzionata con atto d'obbligo,*** *in modo tale che il soggetto attuatore, mediante la sottoscrizione, per l'appunto, dell'atto d'obbligo, si impegni a realizzare il progetto così come assentito dalla Commissione per il Paesaggio, la quale ha ricevuto delega e poteri in tal senso dallo stesso Regolamento Edilizio (art. 35 primo comma, ultima parte del RE). Con l'ovvia conseguenza che la nuova indicazione morfologica vincolante diventa quella stabilita dalla Commissione del Paesaggio, alla quale, come appena detto, tale potere è stato espressamente conferito dal Consiglio comunale con l'art. 35 del Regolamento Edilizio>>*

Osserva l'Ufficio ricorrente che da queste affermazioni errate, che incorrono in diverse violazioni di legge, la sentenza censurata fa discendere la conformità alla legge **della determina a firma degli imputati…,** n. 65 del 31 maggio 2018 (oggetto di specifica contestazione rispetto ai capi A e B), intitolata *<<Aggiornamento del Regolamento Edilizio vigente in relazione alla normativa sopravvenuta contenuta nell'articolo 23 del D.P.R. 380/2001 e s.m.i., introdotto dal D.Lgs. n. 222/2016 in materia di Segnalazione Certificata di Inizio Attività in alternativa al permesso di costruire per gli interventi di ristrutturazione edilizia e nuova edificazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 2, del medesimo Regolamento edilizio* (…) (sul

distributive, l'assetto planivolumetrico e la sagoma di massimo inviluppo dei fabbricati sull'area (come accade comunemente nei PGT non dettagliati), l'intervento **non può dirsi in "diretta esecuzione" del piano**.

web.https://www.wearch.eu/wp-ontent/uploads/2018/06/DeterminazioneDirigenziale-PG-0241017_2018.pdf>>-

Con essa **i due dirigenti nel maggio del 2018 modificavano** l'articolo del RE comunale, che elenca i titoli edilizi, relativi agli interventi diretti, inserendo disposizioni sull'uso della SCIA edilizia con atto unilaterale d'obbligo in alternativa al permesso di costruire, applicando, asseritamente, il PGT e il RE (si rinvia alla fine del presente paragrafo per alcune considerazioni in diritto sull'illegittimità della suddetta determina e dell'art. 3 del RE del comune).

In particolare con tale determina veniva consentita la SCIA con atto unilaterale d'obbligo in alternativa al permesso di costruire, per **le seguenti fattispecie** procedurali:

- utilizzo dei diritti edificatori perequativi già certificati nella composizione dell'indice urbanistico UT;
*- regolamentazione di previsioni planivolumetriche e tipologiche **definite dalle norme** di attuazione del piano delle regole **anche attraverso il parere della Commissione per il paesaggio**;*
- ampliamento di servizi di interesse pubblico e generale esistenti su aree ed immobili già conformati nel Piano dei Servizi;
- realizzazione di opere di urbanizzazione primaria strettamente funzionali ai fini dell'agibilità dell'intervento e cessione delle aree interessate da tali opere.

Incidentalmente rileva il Pm ricorrente che con la Disposizione di Servizio n. 4 del 20 febbraio 2024 questa e altre determine dirigenziali sono state revocate dalla Direzione Rigenerazione Urbana, in attuazione della delibera di giunta comunale n. 199/2024, che ha segnato l'inizio del "nuovo corso" intrapreso dall'amministrazione comunale. Al riguardo la sentenza censurata, in chiusura dell'esame della questione SCIA, rimarcando **il verdetto assolutorio, a pag. 74 testualmente recita:**

> *<<Infine, non pare sintomatica di una violazione certa delle norme ricordate la circostanza che nel 2025 la Giunta comunale, con Deliberazione n. 1358 del 6.11.2025, ha messo fine alla prassi di una generalizzata deroga alle norme morfologiche mediante i pareri della Commissione per il paesaggio e dell'applicazione automatica delle monetizzazioni, in quanto responsabile di aver "introdotto elementi di disordine nello sviluppo del contesto edilizio e urbano". Tale giudizio è stato espresso a distanza di molti anni dalla pratica edilizia dell'intervento di via Stresa 22/24 e a seguito delle successive indagini della Procura milanese Devono, in conclusione, ritenersi superate dalle ampie valutazioni che precedono le argomentazioni accusatorie circa il titolo abilitativo di ... Milano.>>*

Queste statuizioni della sentenza del Tribunale contrastano, come verrà nel seguito illustrato più dettagliatamente, con la disciplina dell'art. 23 del t.u. edil, con il principio che regola il rapporto tra il regolamento edilizio e la legge, con i principi che regolano i limiti dei poteri conferiti dalla legge ai dirigenti degli uffici dell'edilizia.

In particolare la sentenza erra sulla funzione e sui contenuti dell'art. 23 tu edil, con riguardo al significato letterale palese, al senso e finalità sottese all'espressione "***precise disposizioni planivolumetriche***" ivi contenuta, che la stessa, sempre errando, assimila ai parametri dell'altezza e della densità edilizia, che corrispondono generalmente alle norme contenute nel Piano delle regole, cadendo così in un **sofisma.**

Infatti, nei passaggi della motivazione che verranno di seguito evidenziati, l'estensore della sentenza accomuna due concetti diversi nella sostanza e nella funzione: le precise disposizioni planivolumetriche, che in quanto *disposizioni* e ***precise*** non sono *parametri* e i parametri edilizi delle altezze e delle volumetrie, che in quanto parametri sono standardizzati e **variano,** in relazione ai diversi ambiti.

In altre parole il **parametro** in campo edilizio è per definizione un criterio di riferimento relazionale, ovverossia un dato rapportato ad altri dati, numerici e o di altro tipo; la precisa disposizione è un dettato relativo

allo specifico intervento, che non può subire modifiche (nel caso di un PGT potrebbe essere variato solo con una procedura di variante conforme alla procedura di legge).

Per queste ragioni di ordine logico e interpretando correttamente la funzione della disposizione in commento (titolo diretto per interventi in diretta attuazione di precise disposizioni planivolumetriche) – osserva la ricorrente – **la giurisprudenza amministrativa e penale** ha specificato che per essere precise le disposizioni planivolumetriche, di cui all'art. 23 comma 1 lett. c) cit., devono definire in modo univoco, puntuale e vincolante: l'**esatta sagoma e impronta a terra** dei fabbricati da realizzare, **le altezze e i volumi** assegnati al singolo lotto, i **distacchi e le distanze** da osservare tra gli edifici e dai confini, **la localizzazione esatta delle opere di urbanizzazione** e delle infrastrutture a servizio dell'area.

Se lo strumento urbanistico generale lascia margini di discrezionalità progettuale o richiede scelte distributive e localizzative sull'area (come accade comunemente nei Piani di Governo del Territorio non dettagliati), l'intervento **non è in "diretta esecuzione".**

Per escludere la necessità del Permesso di Costruire (titolo rilasciato dal Comune a seguito di approfondita istruttoria) e operare con SCIA edilizia lo strumento urbanistico generale (come il PGT o il PRG) non può, quindi, limitarsi **a fissare parametri astratti o semplicemente indici di edificabilità** e deve invece contenere una **disciplina di dettaglio speculare a quella di un Piano Attuativo** (es. piano di lottizzazione).

Ciò posto, è paradossale affermare, come fa la sentenza censurata, che l'intervento dell'edificio a ... di via Stresa **avrebbe osservato precise disposizioni planivolumetriche, dal momento che non solo lo stesso non contiene queste disposizioni** ma è stato addirittura autorizzato in deroga alla semplice sola norma prevista dal Piano delle Regole del PGT del 2012, ossia quella morfologica. Norma che, per lo stesso lotto disponeva fosse mantenuto l'allineamento degli edifici **sullo spazio pubblico** (espressamente così recita l'art. 15, comma 3 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del PGT del 2012 "*Nei Tessuti urbani a impianto aperto gli interventi edilizi diretti mantengono gli allineamenti in rapporto alle edificazioni preesistenti sullo spazio pubblico).*

Quindi, ribadisce la Procura scrivente, **l'intervento realizzato non ha affatto potuto seguire "*precise disposizione planivolumetriche***", ma ha per di più derogato alla "norma morfologica" del piano urbanistico generale, attraverso lo spostamento al centro del lotto dei volumi degli edifici demoliti per realizzare una ... residenziale di altezza maggiore di ben cinque volte quella del complesso edilizio preesistente, e sensibilmente maggiore rispetto alle altezze degli edifici circostanti. Ciò con l'autorizzazione di una Commissione per il Paesaggio e in attuazione delle disposizioni della determina dirigenziale n. 65/2018, a firma degli imputati ... e ....

Come si è visto tale determina consentiva il ricorso alla SCIA di cui all'art. 23 t.u. edil. anche per interventi non attuativi di disposizioni planivolumetriche del PGT, e in deroga alle norme morfologiche.
Più specificamente, con la determina sono stati consentiti interventi edilizi mediante SCIA con atto unilaterale d'obbligo – secondo le ipotesi di applicazione dello stesso descritte nel RE, ossia, come si legge nella stessa determina, con assunzione di obbligazioni del soggetto privato, *rispetto alle prescrizioni del PGT in ordine […] **alle previsioni planivolumetriche definite direttamente dalle Norme di Attuazione del Piano delle regole o indirettamente da tali norme attraverso il parere della Commissione per il Paesaggio***"

Inoltre va pure sottolineato come il legislatore già prima, rispetto alla richiamata norma dell'art. 23 del tu edil. – introdotta con il d.lgs. 222/2016 – ha fatto ricorso al termine "disposizioni plano-volumetriche" subordinando alla sussistenza di tale tipo di disposizioni negli strumenti urbanistici generali o attuativi, la facoltà di ricorso a semplice denuncia di inizio attività (DIA) per la realizzazione di interventi di norma sottoposti al rilascio di concessione edilizia.

Più esattamente la legge n. 433 del 2001, al comma 6 lett. c) dell'art. 1 prevedeva che per i casi oggetto della medesima legge "*In alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie potessero essere realizzati, in base a*

*semplice **denuncia di inizio attività**: a) gli interventi edilizi minori ..; b) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma…; c) gli interventi sottoposti a concessione, se specificamente disciplinati da piani attuativi contenenti "**precise disposizioni plano-volumetriche**, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti"*[29].

Al riguardo il Consiglio di Stato nella sentenza n. 3263 del 13 aprile 2010, condividendo l'orientamento del TAR della Basilicata, ha precisato che le disposizioni **plano-volumetriche** necessarie – a norma della citata legge n. 443/2001 – ai fini dell'accesso alle misure acceleratorie in essa previste, consistono nella "***definizione esatta in sagoma degli edifici realizzabili e posizionamento rispetto ai limiti delle opere di urbanizzazione primaria, dei confini di zona e di proprietà***".

Si ricorda, inoltre, che lo stesso Testo Unico di cui al d.P.R. n. 380/2001 ricorre ancora al termine tecnico qui in esame allorquando intende qualificare come interventi abusivi gravi (art. 31, comma 1) quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, **plano-volumetriche** o di utilizzazione da quello oggetto del permesso.
In tale contesto, è stato ritenuto che le caratteristiche plano-volumetriche dell'organismo edilizio risultano definite con la "delimitazione fisica e geometrica del fabbricato, individuabile dalla sagoma, involucro, e altezze esterne"[30].
E ancora, si nota che altre Regioni, a differenza della Lombardia, hanno avuto cura di definire espressamente per legge cosa deve considerarsi "in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche" ai sensi dell'art. 23 t.u.edilizia .[31]

In sostanza, osserva il Pm, gli errori fino a questo punto esaminati, compiuti nella sentenza – sulla qualificazione dell'intervento, sul Dm 1444 e la non applicabilità dell'art. 8 sui limiti di altezza, sul calcolo e incidenza dei carichi urbanistici, sulla prevalenza del RE sulla legge che disciplina titoli edilizi e le relative procedure amministrative – **si ripercuotono inevitabilmente** sull'applicazione che la stessa motivazione

[29] Legge 443 del 2001:
Art. 1 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) (commi 1. - 1-bis. - 2. - 3. - 3-bis. - 4. - 5abrogati dall'art. 217 del d.lgs. n. 50 del 2016)
6. In alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie, a scelta dell'interessato, possono essere realizzati, in base a semplice **denuncia di inizio attività**, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 23 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, come sostituito dall'articolo 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni:
a) gli interventi edilizi minori, di cui all'articolo 4, comma 7, del citato decreto-legge 23 ottobre 1993, n. 398;
b) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma. Ai fini del calcolo della volumetria non si tiene conto delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;
c) gli interventi ora sottoposti a concessione, se sono specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano **precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive**, **la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti**. Relativamente ai piani attuativi che sono stati approvati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, l'atto di ricognizione dei piani di attuazione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;
d) i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio.

[30] Nella requisitoria il Pm ha rilevato che la disciplina urbanistica dettata per l'area di via STRESA dal PGT, si è limitato a fissare per l'intera zona omogenea (ADR) nella quale ricade il comparto edificatorio, le regole morfologiche e gli indici edilizi e urbanistici da osservarsi nella progettazione degli interventi.

[31] l'art. 2 della l. reg. Veneto n. 19/2021 reg. Veneto recita: "*1. In attuazione dell'articolo 23, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-bis, comma 4, del medesimo decreto, si considerano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche gli interventi di nuova costruzione per i quali lo strumento urbanistico generale definisca tutti i seguenti parametri: a) **volume e superficie coperta; b) altezza massima o numero dei piani; d) distanza minima dai confini; c) distanza minima dai fabbricati**"). 1 1 6. *In alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie, a scelta dell'interessato, possono essere realizzati, in base a semplice denuncia di inizio attività (...): c) gli interventi ora sottoposti a concessione, se sono specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive.*

compie della disciplina ex art. 23 del t.u. edil., nel paragrafo intitolato "SCIA con atto d'obbligo", anch'esso inficiato da diverse violazioni di legge, a partire dall'art. 23 cit..

Quindi la sentenza in tale paragrafo (da pag. 58 a pag. 73), sostenendo a tutto campo la legittimità del titolo edilizio utilizzato nella fattispecie (SCIA edilizia ai sensi dell'art. 23 t.u. edil. e della determina dirigenziale n. 65 del 31 maggio 2018, a firma dei dirigenti…) stratifica ripetute violazioni di legge e di principi fondamentali, che incidono direttamente sulla valutazione della legittimità del titolo edilizio e la configurabilità del reato di lottizzazione abusiva e dell'elemento psicologico del reato.

In definitiva, la sentenza impugnata, al di là delle citazioni giurisprudenziali su cui si diffonde, su casi di SCIA edilizia e atti d'obbligo, permessi di costruire con atto d'obbligo e della generica enunciazione di una "*giurisprudenza consolidata*", che alla luce delle osservazioni poc'anzi svolte, appaiono inconferenti e tra loro slegate (es. a pag. 60), merita le censure che il Pm elenca più puntualmente di seguito:

1. La sentenza erroneamente riferisce la possibilità del ricorso alla SCIA edilizia di cui all'art. 23 t.u. edil. a interventi di qualsivoglia entità trasformativa e anche a "*interventi incisivi con modifiche planivolumetriche e incrementi volumetrici, "consentiti dalla legislazione vigente*, **indipendentemente da una previa pianificazione attuativa e, in sostanza, da precise disposizioni planivolumetriche cui l'intervento si conformi**.
   Si nota che nelle enunciazioni, che sostengono l'ampiezza della possibilità del ricorso alla SCIA edilizia, anche per interventi fortemente trasformativi, **e in assenza di previa pianificazione di dettaglio regolarmente approvata** (purché "*consentiti dalla legislazione vigente"*, anche in merito alla ristrutturazione, nds), riecheggiano i concetti speculari espressi nella stessa sentenza a proposito dei vasti confini che attribuisce alla qualifica della ristrutturazione edilizia ***ratione temporis,*** fino al 2023-2024, oggetto delle censure già trattate nel primo motivo del ricorso.

   Ad esempio, **a pag. 60** della motivazione si legge:

   *<< Ne consegue che, alla luce del vigente assetto normativo e **giurisprudenziale**, la SCIA alternativa al permesso di costruire deve essere considerata un titolo edilizio ordinario, pienamente legittimo ed equipollente al permesso di costruire per gli interventi di ristrutturazione edilizia anche particolarmente incisivi, comprensivi di demolizione e ricostruzione, modifiche plano-volumetriche e incrementi volumetrici consentiti dalla legislazione vigente, in coerenza con i principi di semplificazione amministrativa, contenimento del consumo di suolo e rigenerazione[32] del patrimonio edilizio esistente - diversamente da quanto ritenuto dal PM.*
   *A questa stregua, la SCIA alternativa non costituisce un titolo "minore" o residuale, bensì un titolo avente efficacia sostanzialmente equipollente al permesso di costruire, differenziandosi esclusivamente **sotto il profilo procedimentale**.*
   *Tale impostazione trova conferma nella **consolidata giurisprudenza amministrativa e penale**>>.*

2. La sentenza attribuisce erroneamente i presupposti e il valore giuridico della "convenzione" edilizia ad "**un atto d'obbligo**" utilizzato a completamento di una SCIA ex art. 23 t.u. edil. e contenente obblighi assunti dal privato con il Comune relativi a deroghe alle norme morfologiche del PGT, ottenute nel corso della stessa procedura amministrativa (specificamente nella fase preliminare alla presentazione del titolo edilizio), da un organo tecnico consultivo (la Commissione per il paesaggio),investito da un regolamento edilizio comunale e dal PGT di poteri derogatori delle norme del PGT.

3. La sentenza in tal modo sconfina nella contemporanea violazione degli **artt. 23 e 28 bis tu edil.** (disciplina del permesso di costruire convenzionato)**, dell'art. 28 della** legge urb. 1150/1942, e dell'art. 14 legge reg.

[32] Nota il PM che soltanto nel 2019 la Regione Lombardia ha introdotto una legge sulla rigenerazione urbana, la legge n. 18 del novembre 2019.

12/2005, che disciplinano in tutt'altri termini i presupposti rispettivamente della SCIA edilizia e quelli, molto differenti, della convenzione edilizia (che richiedono il controllo dell'interesse pubblico da parte del consiglio o della giunta comunale), rispondendo a funzioni e ratio diverse. **Allo stesso tempo attribuisce all'atto d'obbligo una funzione sostitutiva di una procedura pianificatoria, e ad una commissione comunale** la possibilità di apportare deroghe al PGT (norme morfologiche) al di fuori delle procedure di legge sulle varianti del Piano urbanistico comunale.

4. In questo modo la sentenza incorre nelle **violazioni degli articoli della legge dello Stato e della Regione** che disciplinano la relativa procedura partecipata e l'approvazione della variante da parte del consiglio comunale, oltre che, evidentemente, del principio di legalità e di gerarchia delle fonti, art. 4 preleggi.

   In particolare a pag. 62 la stessa recita:

   << Si deve aggiungere che per gli interventi di ***ristrutturazione edilizia*** *che comportano il conferimento* ***di standard urbanistici*** *sotto forma di terreni o di monetizzazione, il Comune di Milano ha, peraltro, subordinato la SCIA alla condizione della previa approvazione da parte degli uffici comunali di* ***un atto d'obbligo*** *ex art. 42 comma 4 LR 12/2005 presentato dal costruttore. È stato introdotto in tal modo uno schema procedimentale tale da subordinare anche la SCIA (all'epoca dell'approvazione della legge DIA) ad un controllo preventivo del Comune (approvazione dell'atto d'obbligo), in modo che anche in caso di SCIA il titolo edilizio non acquisti efficacia senza previo esame e approvazione dell'Amministrazione,* ***non diversamente*** ***da quanto accade per il permesso di costruire****.* ***In tal modo la SCIA è stata assoggettata al controllo preventivo del Comune, mentre l'atto unilaterale d'obbligo, in quanto subordinato alla previa approvazione del Comune ha assunto la valenza di una convenzione urbanistica*** *conclusa secondo lo schema contrattuale della proposta e accettazione asincrone.* ***Ciò fornisce all'Amministrazione le medesime garanzie di una convenzione in termini di effetti e di controllo sui contenuti****; al pari di una convenzione è inoltre assoggettato a registrazione e trascrizione, in assenza delle quali il titolo abilitativo all'intervento edilizio non si perfeziona. A livello comunale, l'art. 11 comma 5 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del PGT 2012, rubricato "modalità di attuazione del Piano", ha stabilito i possibili contenuti dell'"atto unilaterale d'obbligo allegato al titolo abilitativo*".

   A sua volta, ***l'art. 33 del Regolamento Edilizio*** *detta una disciplina più specifica per la "****modalità diretta convenzionata****", dopo aver definito nel primo comma cosa si intende per tale modalità, prevede: "sono titoli edilizi convenzionati quelli per i quali è richiesta la presentazione da parte del soggetto legittimato di un atto unilaterale d'obbligo, il cui contenuto sia stato verificato e assentito dall'Amministrazione comunale, ovvero è richiesta la sottoscrizione di una convenzione, ai sensi dell'Articolo 11 della legge 241/1990 e s.m.i.". I successivi* ***articoli 34, 35 e 36 del vigente RE*** *individuano compiutamente le fattispecie regolate da atto unilaterale d'obbligo: utilizzo del certificato dei diritti edificatori perequati nella composizione dell'indice edificatorio (art. 34, 2 comma), realizzazione di opere di urbanizzazione primaria strettamente funzionali ai fini dell'agibilità dell'intervento e la cessione delle aree interessate da tali opere (art. 36, 1 comma);* ***in particolare l'art. 35 disciplina gli aspetti tipologici e planivolumetrici in relazione alla modifica di sagoma e/o di sedime e/o alla tipologia di intervento****, nonché* ***lo scostamento*** *dalle previsioni morfologiche fissate dal PGT;>>*;

5. La sentenza censurata attribuisce all'istruttoria edilizia in conseguenza della presentazione della SCIA edilizia la stessa valenza procedurale e contenutistica di una istruttoria urbanistica, deputata a valutare, oltre che gli aspetti morfologici e delle altezze, i carichi urbanistici determinati dal cambio d'uso dell'edificio o dell'area, lo stato delle infrastrutture, a verificare la necessità di raccordi e il fabbisogno di nuove dotazioni, la loro allocazione e i contenuti di una relativa convenzione.
   In questo modo la sentenza viola circolarmente, la disciplina **sostanziale** e procedurale amministrativa sulla pianificazione attuativa, come prevista dagli artt. 41 quinquies legge urb. dello Stato e Dm 1444/1968, e artt. sulla procedura partecipata di approvazione dei Piani attuativi delle stesse leggi regionale e dello Stato.

   Infatti, a pag. 64 (in alto), afferma letteralmente:

<< (…..) ***La presentazione della SCIA con atto d'obbligo avrebbe, inoltre, comportato, nell'assunto accusatorio, l'assenza di una valutazione dell'ammissibilità urbanistica da parte degli uffici****, sostituita illecitamente dalla valutazione positiva della Commissione paesaggistica. Tuttavia, deve osservarsi che, come chiarito dalla giurisprudenza sopra citata,* ***la SCIA in luogo del permesso di costruire, come disciplinata dall'art. 23 del DPR 380/2001, può essere presentata*** *- e sarà valido titolo edilizio auto-certificatorio -* ***ove l'intervento sia qualificabile di ristrutturazione edilizia cd. pesante ai sensi dell'art. 10 lett. c TUE*** *(richiamato espressamente dall'art. 23 c.01 lett. a),* ***come quello di….****>>*

Ed ancora, a pag. 65

<< Peraltro, come già accennato, è l'art. 42 della legge regionale Lombardia 12/05 a prevedere ***l'atto unilaterale d'obbligo*** *- che non è una creazione della delibera n. 65/18-: "nei casi in cui la realizzazione dell'intervento debba essere preceduta dalla sottoscrizione, da parte dell'interessato,* ***di atti di impegno comunque denominati****, l'efficacia della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA, n.d.r.) resta sospesa sino all'avvenuta definizione dell'adempimento richiesto, che risulta soddisfatto anche mediante presentazione di atto unilaterale d'obbligo".*

e di seguito, a pag. 66

<<Appare, dunque, corretto l'utilizzo di SCIA alternativa a PdC in base all'art. 23 TUE*, in quanto con la semplificazione dei regimi amministrativi in materia edilizia operata dal D.Lgs. 222/2016 gli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire ai sensi del l'art. 23 nel 2018 comprendevano proprio gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c) DPR 380/2001 ovvero gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino (modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti) ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.>>*

L'iter seguito per l'intervento di via… con SCIA, previo convenzionamento per la regolamentazione degli aspetti planivolumetrici e tipologici (e del loro parziale discostamento) nella forma dell'atto unilaterale d'obbligo è stato del tutto analogo al procedimento che l'amministrazione comunale avrebbe posto in essere se avesse istruito e rilasciato un permesso di costruire ai sensi dell'art. 20 del DPR n. 380/2001 NOTA *e si è svolto secondo le norme citate, la cui legittimità è stata confermata dalla giurisprudenza amministrativa richiamata. La consegna della SCIA al protocollo del Comune è stata infatti preceduta da una serie di verifiche* e *pronunciamenti che occupano un arco di tempo non breve.*

Si richiamano le scansioni temporali della pratica già ricordate in precedenza:
- 4 dicembre 2017 Presentazione della istanza per l'attivazione del processo istruttorio preliminare
- 8 febbraio 2018 Primo esame da parte della Commissione del Paesaggio
- 13 marzo 2018 Rilascio parere ENAC (valutazione pericoli navigazione aerea)
- 12 aprile 2018 Secondo esame da parte della Commissione del Paesaggio
- 3 maggio 2018 Terzo esame da parte della Commissione del Paesaggio
- 14 giugno 2018 Quarto esame da parte della Commissione del Paesaggio
- 20 giugno 2018 Deposito del progetto aggiornato a seguito del parere della Commissione del Paesaggio
- 19 luglio 2018 Conclusione dell'istruttoria tecnica preliminare con conferma ammissibilità dell'intervento
- 20 agosto 2018 Presa d'atto degli esiti delle Indagini Ambientali preliminari
- 6 settembre 2018 Presentazione SCIA
- 14 dicembre 2018 Approvazione con determinazione dirigenziale dell'atto unilaterale d'obbligo
- 14 gennaio 2019 Registrazione e deposito dell'atto unilaterale d'obbligo.

Con la presentazione al Comune dell'atto unilaterale d'obbligo il 14 gennaio 2019 si conclude l'iter di approvazione del ***progetto e la SCIA ha acquistato efficacia dopo oltre un anno dall'avvio dell'istruttoria per la valutazione del progetto medesimo, consentendo ogni possibilità di controllo dell'Amministrazione Comunale sui contenuti e sugli esiti del progetto****>>.*

Il Pm ricorrente a questo punto non può non osservare che se l'iter seguito nella fattispecie per la SCIA, come affermato nella sentenza censurata, fosse stato *del tutto analogo* a quello che il Comune di Milano avrebbe seguito anche nel caso in cui il costruttore avesse presentato una richiesta di permesso di costruire[33], anche **quest'ultimo sarebbe stato altrettanto viziato**, perché, appunto, anche in quel caso, stante la parità di iter, l'amministrazione avrebbe ugualmente omesso la verifica dei carichi urbanistici, nell'ambito di una complessiva necessaria istruttoria urbanistica, incorrendo nelle medesime violazioni degli artt. 41 quinquies legge 1150/1942 e del Dm 1444/1968 (per via dell'altezza superiore a 25 metri e alla densità superiore ai 3mc/mq, di cui all'art. 41 quinquies, e del superamento dell'altezza in relazione agli edifici circostanti, di cui all'art. 8 Dm 1444);

6. Nello stesso paragrafo, sotto il punto 2.2. (pag. 67), la sentenza attribuisce validità alla norma di un **Regolamento edilizio comunale**, integrata da una determina dirigenziale che detta disposizioni sui presupposti della SCIA ex art. 23 t.u. edil. attribuendo ad una Commissione poteri **derogatori** delle norme **morfologiche**, non conformi quindi, osserva chi scrive, ai presupposti del titolo edilizio delineato dalla legge dello Stato (art. 23 t.u. edil.) e corrispondente allo stesso **solo nominalmente**.

   Invero, sottolinea il Pm ricorrente, l'art. 23 Dpr 380 nel disciplinare la SCIA edilizia non consente di farvi ricorso associandovi un atto derogatorio del PGT, non conforme alla legge, non approvato cioè nel rispetto delle relative procedure di legge.

   A pag. 67, la sentenza censurata asserisce, testualmente:

   > *<< Ritiene, invece, il Comune di Milano - in linea con quanto rappresentato dai consulenti Engel e Galuzzi che, nel contesto normativo esaminato, la determina dirigenziale del Comune di Milano n. 65/2018 abbia avuto soltanto la funzione di coordinare* ***l'art. 33*** ***del Regolamento Edilizio con la SCIA*** *alternativa a permesso di costruire introdotta dal D. Lgs. 222/2016. Dopo aver riassunto, infatti,* ***i casi in cui il PGT del 2012 e il Regolamento Edilizio prevedono l'utilizzo dell'atto unilaterale d'obbligo*** *e i casi in cui l'art. 23 del DPR 380/01 prevede la SCIA alternativa al permesso di costruire, la determina conclude che "tra i titoli edilizi rientranti nella modalità diretta convenzionata di cui al suddetto art. 33 deve intendersi inclusa anche la Segnalazione di Inizio Attività con atto unilaterale d'obbligo". (….)*
   >
   > *Per tali motivi, secondo il parere del Comune e del consulente prof. Galuzzi, anche in assenza della determina n. 65/18, il privato avrebbe comunque potuto avvalersi della SCIA alternativa a permesso di costruire* ***con atto unilaterale d'obbligo, consentito dall'art. 23 del DPR 380/01 e dall'art. 33 del Regolamento Edilizio****, che già prevedeva l'istituto della modalità diretta* ***convenzionata*** *sotto forma di titolo diretto,* ***genericamente inteso****, accompagnato da atto unilaterale d'obbligo e già disciplinava gli specifici casi di ricorso a tale istituto>>.*

   Poi, conseguenzialmente, a pag. 68, aggiunge, parole testuali:

   > *<< In particolare, integrando l'allegato A della determina dirigenziale n. 3/2015, ha indicato* (si riferisce alla determina n. 65 del 30 maggio 2018, nds) *che costituisce modalità diretta convenzionata il ricorso alla SCIA con atto d'obbligo ex art. 23 nei seguenti casi*:
   >
   > *- utilizzo nella composizione dell'indice urbanistico UT di diritti edificatori perequati, già certificati;*
   >
   > *- regolamentazione di previsioni planivolumetriche e tipologiche definite dalle Norme di Attuazione del Piano delle Regole* ***anche attraverso il parere della Commissione del Paesaggio*** *(quest'ultimo aspetto è rilevante per il procedimento che ha riguardato l'immobile di via Stresa).*
   >
   > *Non è dunque la Determina n. 65/18 ad aver equiparato la Scia in alternativa al permesso di costruire/SCIA assistita da atto d'obbligo e il piano attuativo o permesso di costruire convenzionato ex art. 28 bis del DPR 380/2001. Già prima dell'introduzione della Determina, gli interventi al di sotto delle soglie previste per la pianificazione attuativa* ***e in discostamento dalle norme morfologiche***

venivano approvati con permesso di costruire accompagnato da atto d'obbligo ***previo parere della Commissione Paesaggio***

e a pag**. 70, aggiunge:**

<< ***Il "discostamento" dalla indicazione morfologica si configura quindi, in realtà, come lo strumento che garantisce la verifica dell'inserimento di un edificio nel contesto*** *in cui si interviene, non solo in caso di impossibilità di altre soluzioni***.**

Per tale motivo il PGT e il Regolamento Edilizio hanno espressamente ammesso la possibilità di realizzare interventi edilizi in discostamento dalle proprie indicazioni morfologiche, ma ciò solo a condizione che gli stessi siano assentiti con modalità diretta convenzionata con atto d'obbligo*, in modo tale che il soggetto attuatore, mediante la sottoscrizione, per l'appunto, dell'atto d'obbligo, si impegni a realizzare il progetto così come assentito dalla* ***Commissione per il Paesaggio, la quale ha ricevuto delega e poteri in tal senso dallo stesso Regolamento Edilizio*** *(art. 35 primo comma, ultima parte del RE). Con l'ovvia conseguenza che la nuova indicazione morfologica vincolante diventa quella stabilita dalla Commissione del Paesaggio, alla quale, come appena detto, tale potere è stato espressamente conferito dal Consiglio comunale* ***con l'art. 35 del Regolamento Edilizio*****.**

Hanno sottolineato in proposito i consulenti tecnici arch…. che il PGT non ha potuto regolare e disciplinare in ***maniera puntuale ogni singolo edificio presente in città****, di talché è stato previsto e regolamentato un sistema in virtù del quale, nel momento in cui le indicazioni morfologiche previste in astratto non si attaglino effettivamente alla situazione concreta dei luoghi, sia possibile porre in essere* ***un adattamento, caso per caso****, al tessuto edificato,* ***facendo sì che tale "adattamento" sia consentito solo dalla Commissione del Paesaggio***[34] **a ciò delegata e sulla base di un parere della stessa,** ***avente natura vincolante come chiarito dall'art. 35 del Regolamento Edilizio, e che diventa la nuova "indicazione morfologica*****".**

Già chiariva la ***circolare ministeriale n. 1501 del 1969*** *(doc. 40 difesa…)*[35]*:43 "è, comunque, opportuno precisare che per* ***disposizione planivolumetrica*** *degli edifici non deve necessariamente intendersi la rigida prefigurazione volumetrica degli stessi: che anzi, per consentire un sufficiente grado di libertà tipologica ed espressiva alla successiva fase di progettazione architettonica, potrebbe risultare opportuno formulare le indicazioni planivolumetriche* ***in maniera flessibile*** *e tale da evitare la cristallizzazione di forme precostituite che prescindano dai reali contenuti architettonici. A tal fine, per esempio, per ogni edificio, stabilita la* ***cubatura massima ammissibile****, potrebbe essere sufficiente* ***la sola indicazione dei valori minimi e massimi*** *da attribuire a taluni parametri fondamentali (****altezza, larghezza, lunghezza, ecc****.): la cubatura consentita potrà essere liberamente articolata* ***purché la sagoma risultante sia contenuta tra l'involucro minimo e l'involucro massimo individuati dai parametri prefissati****".*

E conclude questa riflessione, a pag. 71, affermando che:

<<Diversamente da quanto sostenuto dall'accusa, ***risulta dunque che il PGT ed il Regolamento Edilizio*** *– anche con riferimento all'area in cui si colloca l'intervento di via Stesa –* ***contengano*** *effettivamente* ***una serie di regole che rappresentano nel loro complesso quelle "precise disposizioni planivolumetriche" richieste dall'art. 23 del DPR 380/01*** *per poter fare legittimamene ricorso alla SCIA alternativa al permesso di costruire>>.*

7. **Quindi, come già rilevato, la sentenza confonde tra loro con un sofisma le "precise disposizioni planivolumetriche**", cui fa riferimento la lettera c) dell'art. 23 t.u.edil. (quale requisito per la diretta attuazione del progetto), le "norme morfologiche del PGT", e i "parametri" relativi alle altezze e densità, contenute nello strumento urbanistico generale comunale.

---

[34] *42 La funzione essenziale della Commissione del Paesaggio in ambito di indicazioni morfologiche è stata spiegata anche dall'On. Maran all'udienza del 3.12.2025 (si veda pag. 53 della trascrizione*) **>>**

[35] **<<***43 Benchè Sospesa con un telegramma del Ministero dopo pochissimo tempo dalla sua introduzione>>..*

Dato questo quantomai rilevante, poiché, nel definire i presupposti della Scia edilizia, l'art. 23 alla lett. c) pone come caso di ammissibilità della SCIA, in diretta attuazione dello stesso strumento urbanistico generale del Comune, quello in cui l'intervento attui le "precise disposizioni planivolumetriche" che, per essere precise non possono essere derogabili o "parametriche" o elastiche, ma devono essere già esattamente contenute nel Piano urbanistico generale con precisione e senza possibilità di loro modificazione.

La sentenza, confonde e mescola, quindi, le suddette disposizioni planivolumetriche (cui fa riferimento la lett. c) dell'art. 23 t.u.edil.) con i poteri derogatori delle norme morfologiche, attribuiti dal Regolamento edilizio alla Commissione per il Paesaggio, **e conclude**,

a pag. 71, affermando testualmente:

> *<<...risulta dunque che **il PGT e il Regolamento Edilizio** – anche con riferimento all'area in cui si colloca l'intervento di via Stesa – **contengano** effettivamente **una serie di regole che rappresentano nel loro complesso quelle "precise disposizioni planivolumetriche richieste dall'art. 23 del DPR 380/01** per poter fare legittimamene ricorso alla SCIA alternativa al permesso di costruir*

e, all'inizio di pag. 72, statuendo che:

> *<< …l'intervento edilizio ... Milano ha previsto **il mutamento di destinazione d'uso** comportante, rispetto all'edificio preesistente, una modifica di sagoma e/o sedime (anche se permangono alcuni allineamenti planimetrici riconducibili all'edificio preesistente) che, ai sensi dell'art 5 delle NdA del Piano delle regole (PdR) induce un discostamento dalla disciplina morfologica, consentita previo convenzionamento degli aspetti tipologici e planivolumetrici: si tratta, perciò, di una ipotesi di convenzionamento disciplinata dal PGT e consistente nella sottoscrizione di un atto d'obbligo, come specificato **all'art. 35** del regolamento edilizio vigente nel 2018, vincolato al parere obbligatorio della Commissione del Paesaggio.*
>
> *Quest'ultima ha pronunciato quattro pareri per il progetto di ... Milano (i primi tre di tipo sospensivo e interlocutorio e il quarto ed ultimo positivo) e, secondo il TAR Lombardia, ha "risolto positivamente il tema del rapporto tra il corpo alto e gli altri corpi e la definizione degli spazi antistanti quelli pubblici">>.*

8. Errando sul significato e la funzione della legge, equipara **la regola sul soleggiamento** (nel loro complesso p. 71) di cui al RE ed altri parametri edilizi, contenuti nel PGT, alle "precise disposizioni planivolumetriche" ex lettera c) art. 23 cit. per consentire tramite SCIA interventi di nuova costruzione con modalità dirette,

Al riguardo a **pag. 69, al punto 2.3, recita:**

> *<<Con riferimento alle previsioni planivolumetriche, occorre precisare che il PGT del 2012 indicava una serie di linee guida morfologiche entro il quale gli interventi edilizi erano ritenuti "automaticamente" compatibili con il disegno urbano del tessuto urbanistico di riferimento, richiedendo che ogni discostamento dovesse essere valutato sotto il profilo del solo inserimento architettonico dalla Commissione del Paesaggio ai sensi **dell'art. 48 RE.***
>
> (….).
>
> ***Nell'art. 15.7 del Piano delle Regole**, inoltre, vengono dettate disposizioni riguardanti il rispetto delle indicazioni morfologiche da osservare nei diversi tipi di tessuti urbani, che possono superarsi "qualora sia dimostrata l'impossibilità dell'attuazione delle previsioni stabilite dai precedenti commi, resta(ndo) salva la facoltà di procedere con modalità diretta convenzionata in aree di intervento sino a 15.000 mq e con pianificazione attuativa in aree di intervento superiori ai 15.000 mq, relativa alle soluzioni plano-volumetriche, secondo le disposizioni del Titolo I delle presenti norme salvo per quanto previsto dal comma 2 lett. b.[edificazione nei cortili] del presente articolo."*
>
> ***Spiega sul punto il prof….i** nella sua consulenza che la nuova pianificazione operata col PGT, **che supera la disciplina dell'azzonamento** (ossia l'impostazione esclusivamente per funzioni del disegno di piano), concepisce la disciplina del piano (e coerentemente il suo disegno) con un approccio*

*essenzialmente morfologico, che permette di apprezzare le implicazione fisiche e formali dei tessuti e del paesaggio urbano, come si sono costituiti e stratificati nel corso del tempo, con caratteri riconoscibili o disomogenei, a partire dalle quali orientare il carattere e la qualità degli interventi futuri **(condizione ben diversa rispetto ai piani 'funzional-parametrici'** (indici e destinazioni d'uso) riconducibili **all'immaginario tecnico** evocato **dalla L. 1150/1942 e dal Di 1444/1968,** in cui riferimenti morfologici, tipologici e indicazioni planivolumetriche risultavano del tutto assenti).*

*Il Piano delle Regole, poi, esprime una disciplina di intervento sulla base di disposizioni morfologiche e tipologiche che vanno verificate e **il cui superamento è già consentito dal PGT – previo esame dalla Commissione per il Paesaggio e/o della Soprintendenza** in caso di vincolo ex D.lgs. n. 42/2004 - attraverso la sottoscrizione di un atto unilaterale d'obbligo: un impegno del soggetto attuatore a rispettare le previsioni planivolumetriche definite direttamente dal Piano delle Regole o, diversamente, attraverso il passaggio positivo attraverso la Commissione per il Paesaggio e la sottoscrizione dell'atto unilaterale d'obbligo.*

*Con riferimento alle previsioni planivolumetriche, occorre precisare che il PGT 2012 indicava una serie di linee guida morfologiche entro il quale gli interventi edilizi erano "automaticamente" compatibili con il disegno urbano del tessuto urbanistico di riferimento, richiedendo **che ogni discostamento dovesse essere valutato sotto il profilo del solo inserimento architettonico dalla Commissione del Paesaggio** ai sensi dell'art. 48, comma 1, RE, che prevede che: "La Commissione è competente ad esprimere il proprio parere nell'ambito dei seguenti procedimenti: .."f) pareri nei casi previsti dalle norme regolamentari vigenti; g) in tutti casi previsti dalle Norme di Attuazione del Pgt*"

9. La sentenza del Tribunale inoltre viola l'art. 8 del Dm 1444/1968, affermando che, nel caso di specie, correttamente, nell'assentire l'altezza della ..., sarebbe stata rispettata la regola del soleggiamento stabilita dal R.E. È già stato rilevato che l**a sentenza compie la più diretta violazione dell'art. 8 del Dm 1444/1968**, argomentando, a pag. 73, sulla efficacia prevalente della regola sull'altezza tratta dal RE, che ha consentito un'altezza della ... Milano molto maggiore rispetto a quella degli edifici circostanti (si rimanda al motivo sviluppato nel paragrafo sulle violazioni del Dm 1444);

   Attribuisce ad una Commissione comunale per il paesaggio poteri di definizione, **caso per caso**, dell'assetto planivolumetrico della nuova edificazione proposto dal privato, anche in deroga al PGT, indipendentemente dalla sua incidenza in termini di nuovo carico urbanistico, in violazione delle procedure partecipate e approvate dal consiglio comunale, per come disciplinate dalla legge dello Stato e della Regione sulle varianti del PGT, violando il principio di legalità e la gerarchia delle fonti.

   Testualmente afferma:

   *<<Hanno sottolineato in proposito i consulenti tecnici arch…. che il PGT non ha potuto regolare e disciplinare in maniera puntuale ogni singolo edificio presente in città, di talché è stato previsto e regolamentato un sistema in virtù del quale, nel momento in cui le indicazioni morfologiche previste in astratto non si attaglino effettivamente alla situazione concreta dei luoghi, sia possibile porre in essere un adattamento, **caso per caso**, al tessuto edificato, facendo sì che tale **"adattamento"** sia **consentito** solo dalla **Commissione del Paesaggio** a ciò delegata e sulla base di un parere della stessa**, avente natura vincolante** come chiarito **dall'art. 35 del Regolamento Edilizio,** e che diventa **la nuova "indicazione morfologica>>** .*

A completamento delle censure testé svolte, appaiono doverose alcune ulteriori brevi considerazioni sulle norme del RE di Milano, sulla determina sulla SCIA edilizia n. 65 del 31 maggio 2018, oggetto del processo, e sulla determina dirigenziale del **14 gennaio 2015, n. 3 PG 19919/2015 alla prima connessa, e su cui pure a lungo la sentenza impugnata si sofferma**.

Regolamento edilizio. Il regolamento edilizio del Comune di Milano (pubblicato nel sito web dell'ente https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/edilizia/sportello-unico-edilizia/regolamentoedilizio, sotto Allegati), dedica **l'art. 39** al Procedimento del permesso di costruire convenzionato o **con atto unilaterale d'obbligo.**

In particolare il **comma 8** stabilisce quanto segue:

8. "Il Dirigente, ricevuto dal soggetto legittimato **l'atto unilaterale d'obbligo** o la convenzione sottoscritti, verificatane la conformità ai risultati dell'istruttoria di cui sopra, assume la determinazione preventiva sui contenuti integrativi del permesso di costruire e invita il soggetto legittimato alla registrazione e alla trascrizione dell'atto d'obbligo o alla stipulazione, registrazione e trascrizione della convenzione, assegnando il termine di 15 giorni".

Questa disposizione è stata interpretata e applicata nel senso che tutta l'attività relativa alla convenzione del permesso di costruire convenzionato sia di esclusiva competenza del dirigente.

Si rammenta che il RE è stato adottato dal consiglio comunale con la deliberazione n. 9 del 14 aprile 2014, in data quindi antecedente al decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133, convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164, che ha introdotto nel testo unico in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) **l'art. 28-bis**, sul Permesso di costruire convenzionato. Il regolamento edilizio è stato poi approvato dal consiglio comunale con la deliberazione n. 27 del 2 ottobre 2014, quando il d.l. 133/2014 era stato emanato, ma non ancora convertito in legge.

Non vi è dubbio, tuttavia, che il regolamento edilizio comunale non possa essere applicato nelle parti in cui risulti in contrasto con le sopravvenute diposizioni di legge statale e regionale. L'art. 28-bis del testo unico in materia edilizia ha stabilito al comma 2 che la convenzione del permesso di costruire convenzionato è approvata con delibera del consiglio comunale, salva diversa previsione regionale.
In seguito, gli artt. 14, comma 1-bis, e 33, comma 1, lettera f), della l.r. 12/2005 hanno stabilito che la convenzione del permesso di costruire convenzionato è approvata dalla **Giunta comunale**; **la legge regionale non ha previsto la possibilità per i Comuni di spostare dalla Giunta ai dirigenti la competenza per l'approvazione della convenzione.**

A seguito delle citate disposizioni di legge statale e regionale, l'art. 39, comma 8, del RE comunale deve essere interpretato e applicato nel senso che, dopo gli atti di competenza del dirigente **e prima della stipula**, la **convenzione del permesso di costruire convenzionato debba essere sottoposta all'approvazione della Giunta comunale**.

Per un esame più completo della questione, occorre soffermarsi **sull'art. 3 del suddetto regolamento edilizio**, che è intitolato "Aggiornamento del regolamento edilizio", il quale, dopo aver stabilito al primo comma che le modifiche del Regolamento edilizio sono di competenza del Consiglio comunale, al secondo comma attribuisce invece al Direttore dell'amministrazione comunale, con ruolo di coordinatore delle attività edilizie, il potere di procedere direttamente con proprio provvedimento all'adeguamento dello stesso regolamento edilizio a disposizioni di legge, decisioni della Corte Costituzionale, sentenze definitive del Consiglio di Stato, recitando:

1. *Le modifiche del presente Regolamento sono di competenza del Consiglio Comunale, salvo quanto previsto nel successivo comma.*
2. ***Il presente Regolamento è automaticamente aggiornato per adeguarlo a disposizioni di legge, a decisioni della Corte Costituzionale e sentenze definitive del Consiglio di Stato. Tale aggiornamento è effettuato con provvedimento del Direttore cui è affidato il coordinamento delle attività edilizie****, da pubblicarsi sul sito web del Comune.*

Nonostante il testo del comma 2, l'aggiornamento del regolamento ivi previsto non è automatico, perché **occorre pur sempre un provvedimento del Direttore al quale è affidato il coordinamento delle attività edilizie**: quindi semmai è un aggiornamento semplificato.

Va peraltro ricordato che i regolamenti edilizi comunali sono disciplinati, **per il loro contenuto, dall'art. 4 dal DPR 380/2001**, mentre **la competenza all'approvazione di tutti i regolamenti comunali** è disciplinata dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il quale **prevede la competenza del consiglio comunale** senza alcuna eccezione o deroga (DPR n. 267/2000, art. 42, comma 2, lettera a).

La competenza del consiglio comunale all'adozione e approvazione del regolamento edilizio è confermata dall'art. 29, della legge regionale 12/2005, intitolato Procedura di approvazione del Regolamento Edilizio.
Quindi l'art. 3, comma 2, del regolamento edilizio prevede una deroga al principio generale secondo cui ogni provvedimento può essere modificato, integrato e aggiornato soltanto nelle forme previste per la sua formazione.
Questo principio generale è confermato dal comma 1 dell'art. 3 dello stesso regolamento, cosicché la deroga avrebbe potuto essere disposta solo da una legge (una fonte normativa di grado superiore al regolamento).

Il fondamentale principio di legalità, che informa l'intero ordinamento repubblicano, esclude che i comuni possano esercitare la loro autonomia per introdurre deroghe alle leggi dello Stato e delle Regioni non previste e non consentite dalle leggi medesime. La legge statale e quella regionale non distinguono tra tipi diversi di modifiche al regolamento edilizio, stabilendo una diversa competenza a seconda del tipo di modifiche.

Determinazione dirigenziale 14 gennaio 2015, n. 3. La determinazione dirigenziale della Direzione centrale Sviluppo del Territorio 14 gennaio 2015, n. 3, recante Indicazioni operative e strumenti in attuazione della disciplina del Piano di Governo del Territorio (P.G.T.) e del Regolamento Edilizio (R.E.), concernenti la **modalità diretta convenzionata**[36] ha approvato l'allegato A, recante l'Elenco fattispecie procedurali, il quale ha stabilito la competenza per l'approvazione dei contenuti delle singole fattispecie (ultima colonna a destra), compresi gli interventi soggetti a modalità diretta convenzionata. In molti casi è prevista una determina dirigenziale, in alcuni casi è prevista Delibera GC/Determina dirigenziale.

La nota 4, in fondo all'allegato A, dispone quanto segue:
<<In relazione al contenuto di scelta (attuativa di indirizzi già definiti o di valutazione e conseguente decisione di carattere politico e non tecnico) **si procederà all'approvazione degli elementi essenziali della convenzione mediante delibera di Giunta Comunale o Determina dirigenziale**)>>.
L'atto dirigenziale in oggetto, nella parte in cui prevede la competenza **dei dirigenti** per l'approvazione dei contenuti delle ***convenzioni dei permessi di costruire convenzionati***, confligge con l'art. 28-bis, comma 2 del Dpr 380 e, poi con gli artt. 14, comma 1-bis, e 33 della l.r. 12/2005 (successivamente alla loro entrata in vigore).
Il principio di legalità esclude che una determinazione dirigenziale possa legittimamente spostare una competenza fissata da una disposizione di legge, statale o regionale ad un dirigente.

Per le stesse ragioni è radicalmente priva di valore giuridico la determinazione dirigenziale del 31 maggio 2018, n. 65, sulla SCIA edilizia, a firma del direttore del SUE, arch. ..., e del Direttore Area Urbanistica, arch. ... è illegittima e i contenuti delle sue disposizioni sono in violazione dei suddetti principi fondamentali di legge.

[36] https://www.comune.milano.it/documents/20126/3524393/DD+3-2015+-+indicazioni+operative+e+strumenti+concernenti+lt%C3%A0+diretta+convenziona a.pdf/03a46fae-7afe-67ac-9c6b-e9b3903439a3?t=1572450175213

6)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione degli artt. art. 51 legge reg. lomb. 12/2005 e 23 ter Dpr 380/2001, **concernenti le dotazioni urbanistiche in relazione al cambio di destinazione d'uso e l'istruttoria urbanistica; violazione del principio di pianificazione ex art. 41 quinquies della legge 1150/1942 e Dm1444/1968.**

L'art. 51 della legge 12 del 2005 sul governo del territorio della Regione Lombardia prevede che i Comuni in caso di cambio di destinazione d'uso di aree o di edifici, attuati con opere edilizie, verificano la sufficienza, ai sensi dell'art. 9 della stessa legge, della dotazione di aree per servizi e attrezzature di interesse generale in essere con riferimento, in particolare, a precedenti modifiche d'uso o dotazioni che abbiano già interessato l'area o l'edificio e definiscono le modalità per il reperimento, a mezzo di atto unilaterale d'obbligo o di convenzione, delle eventuali aree o dotazioni aggiuntive dovute per la nuova destinazione in rapporto alla dotazione attribuita dalla precedente destinazione),

stabilendo:

<<2. I comuni indicano nel ppt in quali casi i mutamenti di destinazione d'uso di aree e di edifici, attuati con opere edilizie, comportino **un aumento ovvero una variazione** del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale di cui all'articolo 9.

<<4. Nelle ipotesi di cui al comma 2, i comuni **verificano la sufficienza della dotazione di aree per servizi e attrezzature di interesse generale in essere con riferimento, in particolare, a precedenti modifiche d'uso o dotazioni che abbiano già interessato l'area o l'edificio e definiscono le modalità per il reperimento, a mezzo di atto unilaterale d'obbligo o di convenzione, delle eventuali aree o dotazioni aggiuntive dovute per la nuova destinazione in rapporto alla dotazione attribuita dalla precedente destinazione,** potendo dunque soltanto pretendere la dotazione di aree corrispondente al dimostrato incremento di fabbisogno delle stesse. *(ultimo periodo aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera i), legge reg. n. 18 del 2019)*

(<<5. Il comune, **nel piano dei servizi**, può stabilire i criteri e le modalità per cui, in luogo del reperimento totale o parziale delle aree o dotazione di attrezzature nelle aree o edifici interessati dal mutamento di destinazione d'uso, si dia luogo alla cessione di altra area o di immobile idonei nel territorio comunale o alla corresponsione all'amministrazione di una somma commisurata al valore economico dell'area da acquisire, da determinarsi nello stesso piano dei servizi, fatto salvo quanto già corrisposto in sede di piano attuativo o di permesso di costruire convenzionato. Gli importi corrisposti a tale titolo sono impiegati dal comune per incrementare la dotazione di aree, servizi ed infrastrutture.>>).

In sostanza, è stato osservato, il legislatore regionale affida al PGT la determinazione dei casi nei quali i mutamenti di destinazione d'uso con opere comportino un aumento o una variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale (**art. 51, comma 2**), ma al riguardo, anche "l'insegnamento giurisprudenziale impone un accertamento in concreto dell'aggravio del carico urbanistico derivante dalla nuova destinazione, prescindendo dal mero dato letterale, ovvero dalla circostanza che il mutamento sia avvenuto con o senza la realizzazione di opere o all'interno della stessa categoria funzionale (poiché, in concreto, andrà verificato anche in quest'ultimo caso, l'entità della trasformazione; es. frazionamento di una unità abitativa in più unità etc..).

La necessità del recupero di dotazioni urbanizzative va correlata alla variazione del carico urbanistico, sicché è ben possibile che un intervento di ristrutturazione e mutamento di destinazione d'uso possa non comportare aggravi di carico urbanistico e quindi l'obbligo della relativa corresponsione degli oneri; al contrario è altrettanto possibile che in caso di mutamento di destinazione di uso nell'ambito della stessa categoria urbanistica, faccia seguito un maggior carico urbanistico indotto dalla realizzazione di quanto assentito e correlativamente siano dovuti gli oneri concessori (**T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 14 novembre 2007 n. 11213**.".

Possono citarsi tra le tante anche:
Cons. Stato VI n. 150/2019: *Per ottenere il condono dell'abusivo mutamento di destinazione d'uso di un immobile è sufficiente che lo stesso sia stato "completato funzionalmente", vale a dire che l'immobile deve essere già fornito delle opere indispensabili a rendere effettivamente possibile un uso diverso da quello assentito*;
Cons. Stato VI n. 6562/2018: *Soltanto il cambio di destinazione d'uso fra categorie edilizie omogenee non necessita di permesso di costruire (in quanto non incidente sul carico urbanistico) mentre, allorché lo stesso intervenga tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee, integra una vera e propria modificazione edilizia con incidenza sul carico urbanistico, con conseguente necessità di un previo permesso di costruire, senza che rilevi l'avvenuta esecuzione di opere*;
Cons. Stato IV n. 35/2016: *In tema di edilizia, il mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante è solo quello tra* ***categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico****, posto che nell'ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto ma non diversi regimi urbanistico costruttivi, stanti le sostanziali equivalenze dei carichi urbanistici nell'ambito della medesima categoria; pertanto, un cambio di destinazione d'uso strutturale non consentito dalla disciplina urbanistica comporta una variazione in aumento dei carichi urbanistici che impone una adeguata dotazione di standard urbanistici)*.

Una sentenza sui mutamenti di destinazione del Consiglio di Stato, più recente, molto chiara e approfondita è la n. 5593 del 2022 (redattore Giovanni Pascuzzi, in appello a una sentenza.del.Tar.Lombardia.(link:https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201904670&nomeFile=202205593_11.html&subDir=Provvedimenti).

Ed ancora la sentenza del TAR LAZIO sez. II bis n. 2533/2026 del 9.2.2026, enuncia il principio noto della prevalenza sulla norma comunale della legge, nel rispetto del **principio di cui agli artt. 1, 3, 4 e 8 disp. prel. c.c.**:
<<*Consegue che il contrasto tra la norma regolamentare di rango secondario, nel caso di specie le NTA del PRG, e la norma primaria, in questo caso* ***l'art. 23 ter****, comma 1 ter, TUED, deve essere risolto, in omaggio al* ***principio di cui agli artt. 1, 3, 4 e 8 disp. prel. c.c., con la disapplicazione della prima****. In tal senso, si pone la giurisprudenza amministrativa (TAR Venezia, n. 1341/2011), che così statuisce: "alla disposizione contenuta nelle N.t.a. del P.R.G. del Comune […]* ***va riconosciuta natura regolamentare: essa non può derogare il disposto di cui all'art. 13 [della legge regionale****], conseguendone che, in quanto contrastante con l'art. 13 medesimo, va disapplicata". Pertanto, ai fini dell'ammissibilità o meno del cambio di destinazione d'uso che in questa sede ci occupa deve farsi riferimento alla normativa statale (TUED) e non, invece, a quella contenuta nello strumento urbanistico comunale* >>.

La sentenza impugnata invece, rileva la Procura ricorrente, ha affermato, nei passaggi già riportati nel paragrafo che precede, la **non necessità di alcuna verifica da parte della amministrazione comunale**, posto che la completezza del Piano dei Servizi del PGT di Milano lo renderebbe superfluo, e della prevalenza delle norme comunali tout court.

Ma, si ribadisce, la regola del PdS del PGT di Milano della non debenza di dotazioni per gli interventi di Slp fino a 5000 mq, per cui nei casi di interventi di slp superiore ai 5.000 siano dovute dotazioni nella misura del 18% della sola superfice convertita, **evidentemente cede il passo alla regola dell'obbligo di una istruttoria urbanistica,** nel caso concreto in cui l'intervento previsto, per via del cambio di destinazione d'uso e dei carichi urbanistici complessivi che può comportare per la zona, o dei raccordi necessari, richieda, anche ai sensi dell'art. 9 comma 3 legge reg., una verifica degli standard (che lo stesso art. 9 indica in minimo 18 mq ad abitante), della loro allocazione e una conseguente convenzione.

La sentenza censurata sposa **una lettura in contrasto** con lo stesso art. 9 della legge reg., poiché attribuisce al PdS del PGT di Milano la possibilità illimitata di derogare a detto limite, **e oltretutto, pur in assenza di**

un aggiornamento dei dati, ed anche in contrasto con l'art. 2 comma 3 delle NdA dello stesso PdS del PGT, che recita <<3. *Il Piano dei Servizi non ha termini di validità ed è sempre modificabile al fine di un suo* ***costante aggiornamento*** *dipendente dalla domanda di servizi della città*>>.

La validità e affidabilità del PdS presuppone in altri termini l'aggiornamento costante dei dati riferiti ai diversi NIL (nuclei di identità locale), in termini di censimento della popolazione e di interventi trasformativi effettuati. Ne deriva che nel caso di mancato aggiornamento, l'amministrazione dovrà effettuare l'istruttoria per verificare l'effettivo carico urbanistico rispetto alle dotazioni presenti nella zona come modificata nel tempo. Senza trascurare il fatto che certamente un Piano dei Servizi ha una funzione meramente ricognitiva di dati e non sostitutiva di un Piano attuativo e di una istruttoria puntuale sull'intervento richiesto**.**

In definitiva la sentenza oggetto del presente ricorso, ancora una volta, affermando la prevalenza delle norme comunali, PGT, Regolamento edilizio e determine dirigenziali, sulla legge della Regione e dello Stato **viola i principi di legalità, gerarchia delle fonti e l'art. 117** sulla competenza legislativa concorrente in materia di governo del territoriale e limiti della autonomia dell'ente territoriale. Ed anche per questo se ne chiede l'annullamento.

A proposito della legge dello Stato, va per completezza rilevato che il cambio di destinazione d'uso rilevante, a livello nazionale è disciplinato nel Dpr 380/2001 a**ll'art. 23 ter**, introdotto nel 2014.
La norma statale ha la finalità di definire i caratteri fondamentali del mutamento **d'uso rilevante**, comportante un aggravio del carico urbanistico generato dall'immobile sui servizi ed infrastrutture.

Occorre anche ricordare che prima della novella del 2014 il legislatore nazionale aveva lasciato alle Regioni il compito di definire il regime abilitativo delle varie tipologie di mutamento d'uso, tralasciando di individuare quali fossero **i mutamenti d'uso urbanisticamente rilevanti** e quali, invece, i mutamenti privi di portata urbanistica. Tale lacuna veniva colmata prima dalla giurisprudenza e poi con l'introduzione nel Dpr 380, appunto, dell'articolo 23 ter.
Anche per l'art. 23 ter tu edil., qualora il cambio di destinazione d'uso avvenga all'interno della medesima categoria funzionale, esso è sempre ammesso e considerato urbanisticamente irrilevante, d**iversamente occorrerà valutare il carico urbanistico.**

Si è già visto che costantemente la giurisprudenza rileva che il cambio di destinazione d'uso da ufficio ad abitazione costituisce un mutamento rilevante ai sensi dell'art. 23-ter del DPR 380/2001, poiché comporta il passaggio tra categorie funzionali diverse. Tuttavia, le modifiche introdotte dal DL Salva Casa hanno inciso sul regime dei titoli abilitativi, prevedendo che i cambi d'uso senza opere o con interventi edilizi minimi, anche "verticali", siano assentibili con SCIA, chiarendo quando è sufficiente la SCIA e quando resta necessario il permesso di costruire, tenendo conto anche delle eventuali limitazioni comunali (cnfr. da ultimo TAR Sicilia **220/2026 del Tar Sicilia,** per cui la SCIA non può essere sufficiente per una variazione d'uso da commerciale a residenziale con suddivisione dell'unità in più vani ed accessori, di cui tre adibiti a camera da letto e uno a cucina; Fattispecie in cui il regolamento edilizio comunale qualificava uffici e studi come *«locali di abitazione»* senza specificare che la mera presenza di una cucina o di un punto di ristoro valesse di per sé ad escludere la destinazione dei locali ad uso ufficio. Nella fattispecie il regolamento edilizio del comune qualificava uffici e studi come *«locali di abitazione»* senza specificare che la mera presenza di una cucina o di un punto di ristoro valesse di per sé ad escludere la destinazione dei locali ad uso ufficio).

Il Tar Sicilia ripetutamente da ultimo ha confermato che il cambio di destinazione d'uso tra categorie funzionali diverse non può essere mai neutro, e che l'art. 23-*ter* del d.P.R. 380/2001 -laddove stabilisce che ***«Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali,*** *costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra*

quelle sotto elencate: a) residenziale; […] *b) produttiva e direzionale;* […]*»* **e laddove in chiusura utilizza l'espressione** *«Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito»***-**

in base ad una corretta lettura organica delle medesime disposizioni va inteso nel senso che gli strumenti urbanistici comunali non possono neutralizzare la rilevanza giuridica del passaggio da una categoria funzionale all'altra – come è il mutamento da ufficio (che rientra nella categoria *«produttiva e direzionale»*) ad abitazione (che rientra, invece, in quella *«residenziale»*) – bensì che possano liberalizzare le variazioni di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale.

Il fatto che la variazione della destinazione d'uso da "ufficio" ad "abitazione" non sia mai neutra è stato, del resto, già riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, III, 8 maggio 2024, n. 4127, e Cons. Stato, VI, 29 maggio 2024, n. 4809, che conferma T.a.r. Napoli, II, 19 febbraio 2021, n. 1082, secondo cui *«appare evidente come il cambio di destinazione d'uso da ufficio ad abitazione* […] *non sia configurabile come un cambio di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale, in quanto tale compatibile con il regime della SCIA, essendo invece in tal caso necessario il permesso di costruire, non trattandosi di categorie edilizie omogenee»*; cfr. anche T.a.r. Roma, II-bis, 16 ottobre 2025, n. 17871), **sul presupposto che ad ogni categoria funzionale corrisponda un diverso "carico urbanistico"**.

La costante giurisprudenza del Consiglio di Stato afferma (cfr. tra le tante, Cons. St., Sez. VII, 20 aprile 2023, n. 4029) affermato che **la valutazione della conformità dell'intervento presuppone una sua visione complessiva**, giacché il pregiudizio recato al regolare assetto del territorio deriva non dal singolo intervento, ma dall'**insieme delle opere realizzate nel loro contestuale impatto edilizio**.

Nel rispetto del principio costituzionale di buon andamento, **l'amministrazione comunale deve esaminare contestualmente l'intervento**, e ciò al fine di contrastare eventuali artificiose **frammentazioni che, in luogo di una corretta qualificazione unitaria dell'intervento** e di una conseguente identificazione unitaria del titolo edilizio che sarebbe stato necessario o che può, se del caso, essere rilasciato, prospettino una *scomposizione virtuale dell'intervento finalizzata all'elusione dei presupposti e dei limiti di ammissibilità* del titolo stesso.

7)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., per violazione dell'art. 46 della legge reg. lom. 12 del 2005, sui presupposti, i criteri di quantificazione dei valori delle monetizzazioni, in alternativa alla cessione, delle aree destinate a standard urbanistici; Violazione dell'art. 4 delle preleggi e dei principi di legalità e gerarchia delle fonti.

La sentenza impugnata, anche a proposito della tematica della **monetizzazione** degli standard, sotto il paragrafo intitolato "le monetizzazioni" (a pagg. 101-105), in coerenza con lo stesso genere di errori oggetto dei precedenti motivi del ricorso, **scorpora** l'istituto della **monetizzazione degli standard urbanistici dall'ambito del reperimento e pianificazione delle urbanizzazioni,** in cui lo colloca l'art. 46 della legge reg. 12 del 2005, che le disciplina.

L'art. 46, come si constata dalla sua lettura, e come ritenuto dalla giurisprudenza, è posto dalla legge lombarda come rimedio eccezionale, alternativo alla regola, che è quella per cui nell'ambito di un accordo tra il privato e il comune relativo al rilascio di un titolo edilizio il privato cede gratuitamente le aree a standard al comune; per lo stesso articolo il Comune, motivatamente, in alternativa, può optare per la traduzione in denaro delle aree, a prezzo di mercato. La giurisprudenza che inquadra l'ipotesi della monetizzazione nell'ambito dell'attività di pianificazione delle dotazioni primarie e secondarie concordata tra il comune e il privato è nota

(tra le tante, cnfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2023, n. 4908, in tema di contributo di costruzione – *Standard* urbanistici – monetizzazione, altre sentenze verranno citate più avanti).

Esattamente l'art. 46, recante "Convenzione dei piani attuativi", dispone:
<<1. La convenzione, alla cui stipulazione è subordinato il rilascio dei permessi di costruire ovvero la presentazione delle segnalazioni certificate di inizio attività relativamente agli interventi contemplati dai piani attuativi, oltre a quanto stabilito ai numeri 3) e 4) dell'articolo 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), deve prevedere:

a) ***la cessione gratuita, entro termini prestabiliti, delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, nonché la cessione gratuita delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale*** *previste dal piano dei servizi; qualora l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento,* ***la convenzione può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipulazione*** *i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque* ***non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree****. I proventi delle monetizzazioni per la mancata cessione di aree sono utilizzati per la realizzazione degli interventi previsti nel piano dei servizi, ivi compresa l'acquisizione di altre aree a destinazione pubblica>>.*

La sentenza impugnata invece ribalta la prospettiva dell'art. 46 della legge 12 del 2005, e assume come guida interpretativa il primato della regolamentazione comunale e delle prassi del comune di Milano sia sulla legge regionale (art. 46 cit.), sia sulle leggi di principi e in particolare il principio di pianificazione urbanistica. **Affermando, tra l'altro, che l'amministrazione comunale ha correttamente applicato l'art. 46** e che ad esso si è **"*uniformato l'art. 9*** *comma 1, punto 1.3 delle NdA del Piano dei Servizi del PGT*"

E difatti, testualmente, all'inizio di pag. 102 della motivazione, si legge:

> ***<<I funzionari comunali invero hanno applicato la previsione dell'art. 46 comma 1, lett. "a", della legge regionale 12/2005, che stabilisce:***
> *"a) la cessione gratuita, entro termini prestabiliti, delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, nonché la cessione gratuita delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale previste dal piano dei servizi;*
> *qualora l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento, la convenzione può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipulazione i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree. I proventi delle monetizzazioni per la mancata cessione di aree sono utilizzati per la realizzazione degli interventi previsti nel piano dei servizi, ivi compresa l'acquisizione di altre aree a destinazione pubblica".*
> ***A tale previsione si è uniformato l'art. 9, comma 1, punto 1.3 delle NdA del Piano dei Servizi del PGT****:*
> *"In tutti i casi di mutamento di destinazione d'uso con opere riguardanti immobili o parti di essi prevalentemente dedicati a funzioni urbane terziarie, commerciali e servizi privati, verso funzioni urbane residenziali, il maggior fabbisogno di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, sempre monetizzabile in tutto o in parte, è stabilito secondo le seguenti casistiche:*
> *a) …*
>
> *b. […] qualora l'intervento interessi una S.l.p. superiore a 5.000 mq è dovuto un maggior fabbisogno nella* ***misura del 18% della S.l.p. convertita*** *…" >>.*

Ma, constata l'Ufficio ricorrente, l'art. 46 prevede qualcosa di molto diverso da quanto prevedeva l'art. 9 delle norme del PdS del PGT (riportato negli stessi passaggi della sentenza), che riduce al 18% della superfice dell'intervento da convertire la misura delle aree da cedere di cui allo stesso articolo 46.

Per cui, l'espressione, secondo cui l'art. 9 del PdS si è "uniformato" alle disposizioni dell'art. 46 della legge reg., usata nella sentenza censurata, integra una violazione dello stesso articolo della legge 12 del 2005, in quanto cozza con il testo e con la funzione del medesimo.
L'espressione usata nella sentenza è oltretutto contraria a quello che il suo assunto vorrebbe dimostrare, ovverossia la conformità dell'art. 9 della norma tecnica del PdS alla regola di legge.

Va osservato che l'art. 9 cit. essendo una norma secondaria regolamentare del comune, per essere legittima non deve "uniformarsi in senso adattativo" ma pienamente "conformarsi" alla legge, senza spazi di adattamenti che ne modifichino la sostanza: per l'art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale, la norma regolamentare locale non può apportare modifiche a norme di rango superiore.

Ed ancora, per questa via inficiata, osserva il Pm ricorrente, la sentenza, estrapolando dal corpo dell'art. 46 il periodo relativo alla monetizzazione, arriva a sostenere una lettura per cui, in base allo stesso art. 46, il comune, "**nell'esercizio *dell'ampia discrezionalità*,** che gli sarebbe conferita dal medesimo articolo di legge, potrebbe sempre decidere di monetizzare le aree da cedere, **in modo automatico e sganciato da alcuna motivazione coerente con i presupposti e i criteri formali e sostanziali enunciati dalla stessa norme di legge.**

In sostanza l'articolo 46, nell'assunto della sentenza censurata, legittimerebbe l'automatico ricorso alla monetizzazione degli standard urbanistici, come attuato dall'amministrazione del comune di Milano – applicato anche nel caso di specie – avulso da qualsivoglia criterio pianificatorio, dai presupposti e dalla funzione chiaramente individuati dalla norma regionale, traducendo il meccanismo previsto in via eccezionale dalla legge nella regola esclusiva.

È facile osservare che in realtà l'uso di un istituto in assenza dei suoi presupposti non si definisce discrezionalità, ma scade nell'arbitrio, ed è *contra legem.*

In definitiva la sentenza, sostenendo la conformità all'art. 46 della prassi del ricorso automatico delle monetizzazioni (indipendentemente cioè da un preventivo piano attuativo o istruttoria urbanistica), operate in base a valori tabellarmente prestabiliti, a loro volta automatizzati (non conformi pertanto a quelli che sarebbero determinati attraverso stime puntuali), e sostenendo che **tale automatismo è incondizionatamente consentito, nell'esercizio di un'asserita ampia discrezionalità riconosciuta all'amministrazione dall'art. 46 stesso,** e ancora sostenendo l'uniformità tra la disciplina dell'art. 46 della legge e del suddetto art. 9 della norma tecnica del Piano dei Servizi, lede contemporaneamente i contenuti dell'art. 46 insieme alla disciplina degli standard minimi, dettati inderogabilmente dagli artt. 3 e 5 del Dm 1444.

Inoltre, ancora una volta finisce per attribuire priorità alla regolamentazione comunale (in contrasto con il Dm 1444/1968) rispetto alla legge regionale e alla legge nazionale sulla pianificazione urbanistica, **violando i principi di legalità e gerarchia delle fonti, l'art. 4 delle preleggi, secondo cui nell'eventualità di un contrasto tra la norma di legge e la fonte comunale trova automatica applicazione la legge.**

Data la centralità del tema, per completezza si evidenziano altri passaggi del paragrafo in esame, che a partire da pag. 101, così recita:

> << ***Per l'intervento di… non sono state cedute area a standard, secondo l'art. 3 del Dm 1444 del 1968,*** *ma il loro valore è stato monetizzato in euro 537.646,84, utilizzando il valore previsto dalla Determinazione Dirigenziale n. 64 del 23/7/2010 e n. 28 del 20/6/2014 per la zona Carbonari/Maggiolina pari a 306 euro al mq (secondo i valori delle monetizzazioni aggiornati al 2018 applicando la variazione dell'indice Istat-Foi).*
> ***I funzionari comunali invero hanno applicato la previsione dell'art. 46 comma 1, lett. "a", della legge regionale 12/2005, che stabilisce:*** (…)>>

Alle pagg. 102 e 103 (che è importante riportare per intero perché vi si rispecchia in sintesi la vicenda), l'estensore della sentenza fa prima un resoconto delle dichiarazioni del teste del comune Labonia, chiamo dagli imputati, poi dei rilievi del Pm, a seguire delle deposizioni tecniche dei testi del Pm, prof…. e arch…., e quindi delle versioni dei testi degli imputati…. Alla fine dichiara di optare per le interpretazioni di questi ultimi.

Precisamente, a **metà di pag, 104, tirando le fila**, liquida il discorso in poche battute, riallacciandosi alle testimonianze di Engel e Laudadio, scrivendo:

> *<<Le precedenti considerazioni consentono di superare la critica mossa dal PM circa l'illegittimità della prassi generalizzata delle monetizzazioni in luogo della cessione di aree, e del mancato adeguamento dei valori applicabili con tariffe aggiornate al 2024, che non sono evidentemente ascrivibili agli odierni imputati.*
>
> *Si deve concludere che il valore di monetizzazione delle aree a standard applicato nell'intervento di via… - 306,16 €/mq – è corrispondente ai valori tabellari stabiliti dal Consiglio Comunale nel 1997, e periodicamente aggiornati sulla base del criterio della variazione dell'indice Istat- FOI stabilito dalla Giunta Comunale nel 2003 e in vigore nel 2018, benché mai non adeguato.*
>
> *I conteggi parametrati al 2024, con i valori conseguenti ad adeguamenti successivi, non trovano spazio nella disamina corrente, trattandosi di calcoli ipotetici, disancorati dalle previsioni normative e regolamentari utilizzate fino al 2024 dai funzionari del Comune per gli interventi edilizi, e non solo per ... Milano>>*,

alle precedenti pagine 102 e 103, sviluppa il discorso, scrivendo quanto segue,

testualmente:

> *<<**Il teste geom….**, responsabile dell'Ufficio oneri di urbanizzazione del Comune di Milano (escusso nell'ud. 19.11.2025), ha descritto analiticamente il criterio adottato per la **monetizzazione degli standard** di ... Milano, basato sul Piano dei Servizi **e sulle determinazioni della Direzione Urbanistica** sulla base del 18%. SLP esistente, oltre alla tassazione massima del 100% per il bonus volumetrico riconosciuto e ha ricordato **che il valore delle monetizzazioni, aggiornato al 2018** (applicando la variazione dell'indice Istat-Foi) come previsto dalla **Determinazione Dirigenziale n. 64 del 23/7/2010 e n. 28 del 20/6/2014** per la zona Carbonari/Maggiolina, **era corrispondente a 306 Euro al mq.***
>
> ***La critica della Procura** si muove in due direzioni**:** una relativa al **mancato adeguamento di tali valori** fino al 2024, l'altra deprecando la prassi generalizzata delle monetizzazioni laddove esse devono essere considerate **un istituto eccezionale**>>.*
>
> ***<<Il prof….** ha chiarito che l'art. 28 della legge urbanistica statale n. 1150/42 prevede che, a seguito di pianificazione urbanistica da parte della pubblica amministrazione, i soggetti privati sono tenuti a cedere gratuitamente all'amministrazione comunale le aree occorrenti ai fini della realizzazione di quelle opere pubbliche complementari all'edificazione privata. **Nel comune di Milano, sulla base della disposizione dell'art. 46 , comma 1, lettera a) della legge regionale della Lombardia n. 12/2005 si è ingenerata una prassi – difforme alla normativa statale – per la quale è consentita la monetizzazione**, in luogo della cessione gratuita delle aree al Comune, a fronte della costruzione di edifici, cosicché il privato è ammesso a pagare all'amministrazione una somma di denaro, che sarà poi utilizzata per acquistare aree in luogo diverso da quelle originariamente individuate.*
>
> *Il valore della monetizzazione era ancorata all'indennità di esproprio determinata da una delibera dirigenziale per ciascuna delle 66 zone in cui era stato diviso il territorio comunale.*
>
> ***Dal 2007 i valori di monetizzazione sono stati adeguati,** prima annualmente e poi mensilmente, solo sulla base di determine dirigenziali, **fino al 2024** quando la Giunta comunale che ha mutato i criteri di determinazione degli importi di monetizzazione, predisponendo nuove tabelle che hanno raddoppiato o triplicato degli importi precedenti.*
>
> ***Infatti, secondo il calcolo analitico richiamato dal PM, con i valori di monetizzazione aggiornati con riferimento** alle quotazioni immobiliari del secondo semestre 2023 pubblicate dall'OMI in coerenza con i criteri stabiliti nella Deliberazione della Giunta n. 1512/2024, il valore medio per la*

zona urbana semicentrale classificata CI 5, che comprende l'ambito Maggiolina-Carbonari, ***è risultato di 923,77 Euro al mq****.*

In sintonia con le critiche del PM, ha aggiunto l'architetto… *(v. ud. 29 ottobre 2025), escusso in merito alla determinazione dei valori di monetizzazione degli standard urbanistici, che l'accesso alla monetizzazione non costituisce un diritto del privato, poiché spetta esclusivamente all'amministrazione comunale valutare,* ***in base all'interesse pubblico, se sia più conveniente*** *incrementare il patrimonio di aree per servizi tramite la cessione fisica di terreni o se sia preferibile accettare il versamento economico. Il Comune, pertanto, conserva il potere discrezionale di rifiutare la monetizzazione e pretendere la cessione in loco>>.*

<<Il PM ha sostenuto il carattere eccezionale *del beneficio, che può conseguire alla prova dell'impossibilità della cessione del terreno ove il costruttore edifica.*

I consulenti… invece hanno evidenziato sul punto che la monetizzazione non è un "beneficio di carattere eccezionale", bensì è una potestà discrezionale del Comune*, già regolata in precedenza dall'art. 12 co. 1 lett. a) della L.R. 60/1977. Successivamente lo stesso testo, pressoché immutato, è stato trasposto nell'art. 46, comma 1, lett. "a", della LR 12/2005 richiamata.*

Qualora l'acquisizione di aree non venga ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione*, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento, la convenzione può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipula i costruttori corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree.* ***La scelta discrezionale dei Comuni è fondata su tassative disposizioni legislative*** *ed è preordinata a garantire l'acquisizione al patrimonio dell'ente territoriale di aree idonee per estensione alla localizzazione di standards (si vada Cons. Stato, sez. IV, n. 3253 del 2018).*

La monetizzazione è, dunque, lo strumento cui ricorrono i Comuni al fine di far confluire le risorse rese disponibili dagli interventi di trasformazione verso puntuali e mirate esigenze di implementazione del sistema dei servizi e degli spazi pubblici.

Essa è volta ad evitare che i Comuni siano indotti ad acquisire aree di modesta estensione, frammentate sul territorio e scarsamente utilizzabili, conseguenti ad interventi privati che si attuano in tempi e con finalità diversissime in luogo diversi, potenziando invece la capacità dei Comuni stessi di indirizzare le acquisizioni in base alle proprie strategie di sviluppo del territorio (per esempio per la formazione di ampi parchi o la creazione di infrastrutture).

Specifica sul punto l'art. 46 LR 12/2005: "... I proventi delle monetizzazioni per la mancata cessione di aree sono utilizzati per la realizzazione degli interventi previsti nel piano dei servizi, ivi compresa l'acquisizione di altre aree a destinazione pubblica;". Con tale strumento il Comune può dunque meglio sviluppare gli interventi per la qualificazione del sistema delle attrezzature e delle aree pubbliche – come peraltro era stato chiesto dal Municipio 2 per l'allocazione delle risorse derivanti da oneri di urbanizzazione e monetizzazioni generati dall'intervento di ... Milano[37]*>>.*

<<Le precedenti considerazioni consentono di superare la critica mossa dal PM circa l'illegittimità della prassi generalizzata delle monetizzazioni in luogo della cessione di aree, e del mancato adeguamento dei valori applicabili con tariffe aggiornate al 2024, che non sono evidentemente ascrivibili agli odierni imputati*.*

Si deve concludere che il valore di monetizzazione delle aree a standard applicato nell'intervento di via Stresa 22/24 - ***306,16 €/mq*** *– è corrispondente ai valori tabellari stabiliti dal Consiglio Comunale nel 1997, e periodicamente aggiornati sulla base del criterio della variazione dell'indice Istat- FOI stabilito dalla Giunta Comunale nel 2003 e in vigore nel 2018, benché mai non adeguato. I conteggi parametrati al 2024, con i valori conseguenti ad adeguamenti successivi, non trovano spazio nella disamina corrente, trattandosi di calcoli ipotetici, disancorati dalle previsioni normative e*

[37] *<<**Lamenta il PM** circa la mancata indicazione da parte del Comune della destinazione dei proventi della monetizzazione delle aree a standard ed il loro utilizzo, come prescritto dalla Determinazione Dirigenziale n. 101 del 2011 (v. anche teste Mariani)>>.*

regolamentari utilizzate fino al 2024 dai funzionari del Comune per gli interventi edilizi, ***e non solo per ... Milano***[38]*>>.*

La sentenza censurata, in questo contesto motivazionale, esprime che, quindi, **a differenza di quanto sostenuto dal Pm, la monetizzazione non è un rimedio di natura eccezionale**, attesa la suddetta ampia discrezionalità del comune.

Invero, come pure la sentenza riporta, l'amministrazione nella fattispecie ha applicato un valore di monetizzazione di euro 306 al mq, in base a tabelle non aggiornate dal 1997.

Tale valore riflette criteri di quantificazione delle monetizzazioni del tutto difformi da quelli dettati nitidamente dall'art. 46, sopra evidenziati, che devono portare ad una valutazione delle aree con parametri non lontani da quelli di mercato, poiché, stabilisce la norma, la somma che il privato deve corrispondere sarà "non inferiore al costo **dell'acquisizione di altre aree** e commisurata all'utilità conseguita dal privato per effetto della mancata cessione.

Sulla natura di rimedio eccezionale delle monetizzazioni, rispetto alla cessione delle aree cnfr. tra le molteplici, **Cons. di Stato, sez. IV, 17 maggio 2023, n. 4908,** in tema di contributo di costruzione, *Standard* urbanistici, monetizzazione:

<<*La monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard urbanistici* ***è un beneficio di carattere eccezionale –*** *ammesso da previsioni di legge, di norma a livello regionale ed espressione di una valutazione discrezionale dell'amministrazione comunale – concepito come misura di favore di cui può giovarsi il richiedente un titolo edilizio che, in base allo strumento urbanistico, deve, per l'appunto, cedere o reperire nella zona in cui intende realizzare l'intervento costruttivo* ***(o anche solo un mero cambio di destinazione d'uso senza opere****) aree per la realizzazione di opere pubbliche* ***(di regola parcheggi e verde pubblico),*** *nel rispetto delle misure e secondo i criteri dettati dal* ***d.m. n. 1444 del 1968 (2).***

<<Senza la monetizzazione il privato è posto di fronte alle seguenti alternative: non realizzare l'intervento; cedere, ove possibile, una parte del proprio immobile al comune; acquistare, in zona, a prezzo di mercato, spazi da destinare a standard (3)>>.

<<Ai sensi dell'art. 41-quinquies l. n. 1150 del 1942, per nuove costruzioni devono intendersi *non sono solo quelle effettuate su aree libere ma tutte quelle iniziative edilizie che trasformano un preesistente edificio in uno oggettivamente diverso in relazione all'entità ed alla consistenza delle modifiche (4)>>*).

In altri termini, osserva la Procura ricorrente, per l'art. 46 della legge reg. il Comune, al fine di addivenire al soddisfacimento del fabbisogno di infrastrutture e urbanizzazioni conseguenti all'intervento, può optare per un accordo in cui il privato invece della normale cessione delle aree a standard al comune, provveda a versare allo stesso ente le somme corrispondenti, che dovranno essere impiegate allo stesso specifico fine nell'ambito della funzione pianificatoria.

L'art. 46 non consente quindi alcun meccanismo di automatica sostituzione della cessione delle aree ad un quantum predefinito di denaro.

La chiara lettera dell'intero testo dell'art. 46 legge reg. e la sua coerenza interna depongono nel senso di un'unica esclusiva finalità: consentire all'amministrazione nell'ambito di una convenzione con il privato di scegliere un compenso in denaro al posto delle aree che il privato dovrebbe cedere per le dotazioni urbanistiche necessarie, alle condizioni: della rispondenza all'interesse pubblico di tale opzione, che implica la ragionevolezza della scelta; che quindi il Comune provveda comunque alle dotazioni necessarie; che la *somma*

[38] *<<Ha affermato il PM: Se l'intervento fosse stato considerato nuova costruzione anziché ristrutturazione edilizia, le aree a standard dovute sarebbero risultate di mq 6.300 mq, e con questa qualifica, se il valore di monetizzazione, aggiornato con l'adeguamento all'indice OMI dei prezzi della zona, orientativamente di 740 euro a mq, si sarebbe ottenuto un valore di monetizzazione di* ***circa 4,7 milioni di euro*** *(v. sentenza TAR Milano sez. 2 n. 1157/2026 del 26 febbraio 2026, pubblicata il 10 marzo 2026).*

Solo con la Determinazione Dirigenziale n. 2808/2025 i valori di monetizzazione sono stati aggiornati *e suddivisi in un valore minimo e in uno massimo e per la stessa zona sono rispettivamente di 923,77 e 1.055,74 Euro al mq.*

Quindi, ipotizzando un valore di monetizzazione applicato con i criteri stabiliti dalla Deliberazione della Giunta comunale n. 1512/2024, per la stessa zona di 740 Euro al mq nel 2018, considerando la variazione massima nel quinquennio 2018-2023 del 20% secondo le stime dell'OMI per la zona in oggetto, la differenza tra il più giusto valore di 740 Euro al mq e quello stabilito dal funzionario nel caso di specie corrispondente a 306 Euro costituisce danno patrimoniale per il Comune>>-

sia *commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e* comunque non inferiore al costo che il comune dovrà sostenere per l'acquisizione di altre aree per gli stessi fini, tutto ciò nell'ambito di un atto effettivamente motivato.

Questi concetti sono stati efficacemente e costantemente espressi in numerose pronunce del Consiglio di Stato, tra cui la **n. 1820 del 2014**, la **n. 616 del 10 febbraio 2014**, la n. **1106 Sez. IV, 22 febbraio 2013**, la n. **644 Sez. IV del 4 febbraio 2013**.

L'incisiva sentenza del Consiglio di Stato n. 1820 del 2014, su standard urbanistici e monetizzazioni, sempre citata, ricostruisce efficacemente il quadro normativo di riferimento della monetizzazione degli standard, legandola strettamente alla pianificazione di cui all'art. 41 quinquies e Dm 1444 del 1968 e considerando la monetizzazione una vicenda del tutto eccezionale che non deve risolversi in un improprio vantaggio per il privato. In essa si legge:

*<<la disposizione regionale costituisce svolgimento della vicenda normativa relativa agli standards urbanistici come definiti dalla disposizione statale **dell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, come introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765** (in relazione alla quale è stato poi emanato il **d.m. 2 aprile 1968, n. 1444**, a seguito del trasferimento alle regioni delle relative competenze ex art. con l'art. 1 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 e dei successivi artt. 79 e 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, attuativi della previsione dell'art. 118 Cost. relativo all'attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative nelle materie di legislazione concorrente ex art. 117 (all'origine con riferimento alla "urbanistica", a seguito della novella di cui all'art..3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 in relazione al "governo del territorio").*
*Peraltro **assume rilievo anche l'art. 28 della legge n. 1150/1942,** a sua volta modificato dall'art. 8 della legge 765/1967, che individua il contenuto minimo essenziale delle convenzioni di lottizzazione, tra cui la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e della quota parte delle aree per le opere di urbanizzazione secondaria.*
***In linea generale, è evidente che la regola è costituita dalla cessione gratuita delle aree**, che consente di reperire le aree a standards in loco e quindi di assicurare uno sviluppo urbanistico equilibrato, **costituendo la c.d. monetizzazione una eccezione e non risolvendosi** la medesima in "...**una vicenda di carattere unicamente patrimoniale e rilevante solo sul piano dei rapporti tra l'ente pubblico e il privato che realizzerà l'opera**...", poiché non può ammettersi separazione tra "...i commoda (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) **dagli incommoda (il peggioramento della qualità di vita (dei residenti della zona)**...", ciò che fonda il riconoscimento della legittimazione processuale di questi ultimi a dolersi della **violazione della misura degli standards** (in tal senso, tra le più recenti vedi Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2013, n. 644).*
***Peraltro, laddove la legislazione regionale autorizzi la monetizzazione è del tutto evidente che il vantaggio patrimoniale riveniente al privato** – consistente nell'utilizzazione edilizia di aree altrimenti da cedere gratuitamente, **con incremento dei volumi realizzabili** e quindi anche dei valori economici ritraibili – possa trovare, proprio sul piano della corrispettività, un punto di equilibrio nella loro commisurazione al valore di mercato delle aree aggiuntive così rese edificabili, che in sostanza sono per dir così "cedute" (**in termini planovolumetrici di diritti edificatori**, altrimenti preclusi dall'obbligo di cessione) dalla comunità locale.*
*Come è stato già chiarito da questa Sezione **è affatto logico che** "...il riferimento sia costituito dal valore delle aree che si sarebbero dovute cedere e che non sono state cedute, ed è ragionevole che le somme giungano ad importi anche molto consistenti, avuto riguardo all'elevato valore che le aree avrebbero **in una libera contrattazione di mercato**, del resto pari a quelle che il promotore **lucrerà grazie allo sfruttamento edilizio ed alla commercializzazione degli immobili edificati sulle aree non cedute**" (cfr. Sez. IV, 22 febbraio **2013, n. 1106,** in fattispecie relativa all'art. 32 della legge regionale veneta 23 aprile 2004, n. 11, peraltro ben più generica della disposizione **dell'art. 46 della legge regionale lombarda** in esame, perché contenente mero riferimento generico alla "monetizzazione").*

Né può sostenersi che la monetizzazione possa essere arbitrariamente imposta al privato -che invece preferisca cedere le aree a standards, e in disparte la circostanza che nel caso di specie essa è stata richiesta e consentita-, senza alcun limite posto ***che l'art. 46 precisa in modo del tutto chiaro i suoi presupposti, dovendo essa trovare giustificazione obiettiva, ovvero dovendo l'Amministrazione dar conto delle sue ragioni*** *(nel senso che essa non risulti possibile -ad esempio per penuria* ***degli spazi fisici****- o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento), a cospetto delle quali l'interessato potrà tutelarsi in sede giurisdizionale, contestandole.*
In altri termini, nel caso di specie, né può sostenersi che l'istituto in se considerato, e/o anche in relazione al criterio della "commisurazione" ivi enunciato costituisca prestazione patrimoniale di natura tributaria e/o paratributaria imposta, in violazione degli artt. 23 e 53 Cost., né essa può ritenersi contrastante con gli altri parametri costituzionali invocati (art. 3 e 97 Cost., art. 117 Cost., art. 41 e 42 Cost.), non risolvendosi nell'attribuzione alle Amministrazioni comunali di poteri discrezionali irragionevoli, arbitrari e/o non delimitati, né in alcuna forma di "espropriazione" senza indennizzo o di limitazione arbitraria all'iniziativa economica privata, e non esulando affatto la disposizione dall'ambito dei poteri legislativi regionali, né ponendosi in contrasto con principi fondamentali rivenienti dalla legislazione statale (che non esclude affatto la c.d. monetizzazione >>.

Nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 616, del 10 febbraio 2014, in tema di perequazione urbanistica e **collocazione standard** urbanistico, si rileva:
<<Lo standard urbanistico deve collocarsi spazialmente e funzionalmente in prossimità dell'area di intervento edilizio, al fine di legare strettamente e indissolubilmente commoda e incommoda della modificazione sul territorio. L'assenza di una disciplina nazionale sulla perequazione urbanistica (tanto più necessaria dopo che la Corte costituzionale ha affermato, con la sentenza del 26 marzo 2010 n, 121, che le "previsioni, relative al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori, incidono sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato", con ciò rendendo dubbia la presenza di discipline regionali emanate prima della fissazione di un quadro organico statale - che non si limiti all'aspetto della mera documentazione della trascrizione dei diritti edificatori, di cui all'art. 5 comma 3 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70) dimostra la viva necessità di una disamina concreta delle diverse previsioni adottate negli strumenti urbanistici, al fine di evitare che l'estrema flessibilità delle soluzioni operative adottate dalle singole Regioni si traduca ***in una lesione di ineliminabili esigenze di salvaguardia dei livelli qualitativi omogenei di convivenza civile*** *>>.*

Ed inoltre: Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 644 2013: <<*La monetizzazione degli standard urbanistici non può essere considerata alla stregua di una vicenda di carattere unicamente patrimoniale e rilevante solo sul piano dei rapporti tra l'ente pubblico e il privato che realizzerà l'opera, e ciò perché, da un lato, così facendo si legittima la paradossale situazione di separare i commoda (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) dagli incommoda (il peggioramento della qualità di vita degli appellanti) e dall'altro, si nega tutela giuridica agli interessi concretamente lesi degli abitanti dell'area >>.*

Ancora, **Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2023, n. 4908,** in tema di contributo di costruzione – *Standard* urbanistici – monetizzazione – differenza:
<<*La monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard urbanistici* ***è un beneficio di carattere eccezionale*** *– ammesso da previsioni di legge, di norma a livello regionale ed espressione di una valutazione discrezionale dell'amministrazione comunale – concepito come misura di favore di cui può giovarsi il richiedente un titolo edilizio che, in base allo strumento urbanistico, deve, per l'appunto, cedere o reperire nella zona in cui intende realizzare l'intervento costruttivo* ***(o anche solo un mero cambio di destinazione d'uso senza opere****) aree per la realizzazione di opere pubbliche* ***(di regola parcheggi e verde pubblico),*** *nel rispetto delle misure e secondo i criteri dettati dal* ***d.m. n. 1444 del 1968 (2)>>.***

<<Senza la monetizzazione il privato è posto di fronte alle seguenti alternative: non realizzare l'intervento; cedere, ove possibile, una parte del proprio immobile al comune; acquistare, in zona, a prezzo di mercato, spazi da destinare a standard (3).>>
<<Ai sensi dell'art. 41-quinquies l. n. 1150 del 1942, per nuove costruzioni devono intendersi *non sono solo quelle effettuate su aree libere ma tutte quelle iniziative edilizie che trasformano un preesistente edificio in uno oggettivamente diverso in relazione all'entità ed alla consistenza delle modifiche (4)>>.*

<<Ogni intervento di trasformazione edilizia comportante ***un aumento del carico urbanistico*** *è soggetto al rispetto della* ***disciplina di cui al d.m. n. 1444 del 1968;*** *infatti, anche se la disciplina statale di cui al citato decreto ministeriale è espressamente applicabile alla fase di approvazione dei piani regolatori generali nonché a quelli attuativi ed alle loro varianti, tale applicazione va estesa a tutte le ipotesi in cui un determinato intervento sia autorizzato in deroga o ad integrazione delle previsioni contenute nei predetti piani o nei regolamenti edilizi, come avviene non solo nel caso di rilascio dei permessi di costruire in deroga ma anche nel caso di disposizioni di legge che autorizzino interventi di trasformazione edilizia* ***o anche cambi di destinazioni d'uso*** *con incremento di volumi abitabili, che abbiano come conseguenza* ***un incremento del numero di abitanti insediabili, in una determinata zona, modificando conseguentemente il rapporto abitanti/standard previsto dalla pianificazione urbanistica generale:*** *modifica delle previsioni di piano in tal modo operata (in deroga o ex lege) implica infatti il conseguente necessario adeguamento del calcolo degli standard* (5)>>[39].

Consiglio di Stato Sez. IV n. 6809 del 1 agosto 2025: ***<<****L'istituto* ***della monetizzazione*** *differisce da quello relativo al contributo di costruzione, atteso che il primo,* ***essendo un elemento essenziale della validità del titolo edilizio****, attiene* ***alla disciplina del territorio*** *– e, dunque, può essere attratto nelle previsioni di cui all'art. 12, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001, laddove subordina il rilascio del permesso di costruire* ***all'esistenza di opere a standard o all'impegno alla loro realizzazione o alla cessione delle relative aree*** *- mentre il contributo di costruzione opera sul piano dell'efficacia all'interno del rapporto paritetico fra Amministrazione e contribuente e si fonda sulla normativa di cui agli artt. 16 e ss. dello stesso Testo Unico dell'Edilizia. In altri termini, mentre il pagamento degli oneri di urbanizzazione si risolve in un contributo per la realizzazione delle opere stesse, senza che insorga un vincolo di scopo in relazione alla zona in cui è inserita l'area interessata all'imminente trasformazione edilizia,* ***la monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard afferisce al reperimento delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria all'interno della specifica zona di intervento;*** *e ciò vale ad evidenziare la diversità ontologica della monetizzazione rispetto al contributo di concessione di talché, sotto il versante processuale, non si può utilizzare lo strumento dell'azione di accertamento (Legge n. 10/1977)>>.*

La sentenza del TAR Lombardia Milano, Sez. II, n. 6 del 5 gennaio 2026 (sul caso di via Stilicone), tra le numerose recenti, in tema di monetizzazione standard e cumulo superfici nel cambio di destinazione d'uso, ha stabilito:
<<In materia di oneri di urbanizzazione e monetizzazione degli standard, il relativo pagamento costituisce oggetto di un ordinario rapporto obbligatorio di diritto pubblico, con la conseguenza che la contestazione della loro quantificazione non è soggetta ai termini di decadenza dell'azione di annullamento. Ai fini della

[39] (1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 19/01/2023, n. 659; Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2013, n. 6211; Cons. Stato, sez. V, sentenza 24 ottobre 2016, n. 4417;
Difformi: non risultano precedenti difformi.
(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, n. 3253 del 2018; Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2013, n. 644;
Difformi: non risultano precedenti difformi
(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2014, n. 1820;
Difformi: non risultano precedenti difformi;
(4) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2022, n. 148;
Difformi: non risultano precedenti difformi.
(5) Non risultano precedenti in questi esatti termini.

verifica del superamento della soglia di significatività (nella specie, 250 mq di Sl) ***che rende dovute le dotazioni territoriali per il cambio di destinazione d'uso****, l'intervento edilizio composto da una pluralità di opere su un medesimo lotto deve essere oggetto di un apprezzamento globale e unitario. È infatti illegittima una considerazione "****atomistica" o frazionata delle superfici oggetto di mutamento funzionale, poiché il nesso funzionale che lega le opere all'interno di un'unitaria operazione edilizia determina un aggravio del carico urbanistico*** *che va valutato nel suo insieme, anche al fine di evitare elusioni degli* ***obblighi di dotazione territoriale attraverso artificiosi frazionamenti della superficie lorda complessiva****>>.*

8)

Violazione di cui all'art. 606 lett. b) c.p.p., in quanto contrasta con gli articoli 5, 42 e 47 del codice penale e dei principi che delimitano la scusabilità dell'errore sul precetto integrativo della legge penale e sull'errore scusabile nelle contravvenzioni, con particolare riferimento alle valutazioni sull'elemento psicologico dei reati di lottizzazione abusiva e di abuso edilizio**,** per titolo edilizio affetto da violazioni di leggi sulla pianificazione, sulla qualifica dell'intervento e sul procedimento amministrativo per la formazione del titolo.

Dunque, a causa di tutti gli errori sulle leggi, rilevati nel trattare i precedenti motivi del ricorso, la sentenza censurata, così come nella stessa riepilogato **alle pagg. da 107 a 114,** dedicate alla "sussistenza dell'elemento soggettivo dei reati", riconosce l'elemento oggettivo della lottizzazione abusiva, ex art. 30 e 44 c. 1 lett. c) t.u. edil., riducendola, però, alla sola violazione formale dell'art. 41 quinquies comma 6 legge 1150/1942 (in riferimento ai limiti di altezza e densità fondiaria) e l'elemento oggettivo dell'abuso edilizio, ex art. 44 c. 1 lett. b), riconoscendo riduttivamente la non conformità dell'intervento alle sole violazioni dell'art. art. 3 lett. d) Dpr 380/2001, sotto i soli aspetti dell'inesatta qualifica di ristrutturazione a causa dell'accorpamento in un unico edificio dei volumi dei due edifici preesistenti demoliti e del riuso delle superfici condonate[40]; e sempre ribadendo che nemmeno per effetto delle violazioni oggettivamente riconosciute ci sarebbe stata negligenza da parte di alcuno, né alcun danno, né per l'erario, né per gli abitanti della zona e per la comunità locale.

Si sarebbe trattato, nell'assunto della sentenza, di un caso di "rigenerazione urbana" attuato con la strumentazione giuridico procedurale che il comune ha attuato non per privilegiare gli operatori attuali imputati, ma indistintamente per tutti.

Tale assunto, osserva l'Ufficio ricorrente, è la risposta al **quesito che la stessa sentenza censurata, nell'incipit delle motivazioni, a pag. 14,** aveva espressamente **assegnato "al processo", ovvero il compito di mettere a confronto le valutazioni del Pm –** secondo le quali nella fattispecie sono state violate le norme fondamentali di legge sulla pianificazione urbanistica –, **e quelle del Comune di Milano**, che invece (intervenendo nel processo tramite i suoi avvocati e con il deposito del testo dell'intervento del sindaco al Senato nel gennaio 2025, in sede di audizione sulla proposta della c.d. legge Salvamilano) ha definito l'intervento in esame come un esempio di rigenerazione urbana"; confronto che la sentenza dichiara finalizzato a "*stabilire*" quale delle due posizioni, al termine del giudizio, sarebbe risultata corretta.

> Ed infatti testualmente a pag. 14 della sentenza si legge:
>
> *<< A fronte di tale intervento e della conseguente indagine della Procura,* ***il processo dovrà, dunque, stabilire se si tratta*** *di un caso di 'degenerazione' o abuso – come lo ha definito l'accusa - a causa della violazione delle fondamentali norme urbanistiche e di pianificazione del territorio o* ***di un***

[40] Situazione che vieta di considerare le superfici oggetto di condono alla stregua di superfici legittime. Si ricorda che in Lombardia le leggi sul piano casa n. 13 del 2009, all'art. 5 comma terzo lett. c, e n. 4 del 2012 espressamente prevedevano il divieto di potere riferire i benefici da esse previsti per interventi ricostruttivi ad edifici che erano stati oggetto di condono (v. TAR Lombardia Sez. II, n. 1991 del 17/10/2017, parte resistente Comune di Lissone).

esempio di rigenerazione urbana, come di contro lo ha definito il Comune di Milano>>[41] cnfr. anche pagg.56-58 della sentenza)[42].

Conseguentemente, la sentenza poi dedica il capitolo III (da pag. da 22 a 33), intitolato "***Premessa 2: prassi e alla politica di rigenerazione urbana seguita dal Comune di Milano dal 2012 al 2024"***, alla memoria presentata nel processo in nome del Comune, per il tramite dei suoi avvocati, e alle dichiarazioni rilasciate nel gennaio del 2025 dal sindaco di Milano durante la sua audizione in Senato sul progetto di legge n. 1981/2024, c.d. Salvamilano. Più specificamente la sentenza riporta ampi stralci, mostrando di condividerli, di tali atti che sono esplicativi delle collimanti interpretazioni tecnico-giuridiche dell'avvocatura del Comune e del sindaco, secondo i quali:

- l'intervento di via Stresa sarebbe stato un caso di rigenerazione urbana compiuto grazie alla qualifica di ristrutturazione ad esso assegnata (fonte di oneri, ha precisato il sindaco, che non sarebbero mai stati incassati dal comune se, invece di favorire interventi di demo-ricostruzione di edifici produttivi in abbandono con cambio di destinazione ad abitazione, avesse preteso interventi di manutenzione straordinaria con mantenimento della funzione degli stessi immobili);

- gli interventi di demolizione di bassi edifici industriali e sostituzione con edifici "di altezze sensibilmente superiori", "destinati all'abitazione", non genererebbero né un aumento del numero di persone insediate, né aumento di carichi urbanistici;

- inoltre il PGT di Milano per ogni quartiere prevederebbe precise disposizioni planivolumetriche, con ciò rendendo inutile il piano attuativo e legittimo il ricorso alla SCIA[43].

---

[41] **Va notato che la prima legge della reg. lomb. sulla rigenerazione urbana è la n. 18 del 26 novembre 2019**, che modifica la legge urbanistica generale (L.R. 12/2005) e l'articolo 40-bis dedicato alla rigenerazione urbana, con l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo e recuperare il patrimonio edilizio dismesso. L'articolo 40-bis è stato successivamente riformato dalla L.R. 11/2021 che disciplina gli interventi di recupero e rigenerazione del patrimonio edilizio dismesso che presentano criticità.
Va ancora ricordato che con la **sentenza n. 202/2021, del** 28 ottobre 2021, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'**articolo 40-bis** nel testo originario introdotto dalla l.r. n. 18/2019, oltre al conseguente comma 11-quinquies inserito dalla successiva novella (l.r. n. 11/2021). La Consulta ha stabilito: che la norma regionale comprimeva in modo indebito il potere di pianificazione urbanistica riconosciuto ai Comuni dall'art. 5 e dall'art. 118 della Costituzione; che l'applicazione automatica dei premi edificatori e delle deroghe agli immobili dismessi determinava uno stravolgimento della pianificazione urbana esistente e trattava in modo disomogeneo o ingiustificato le situazioni rispetto ai proprietari diligenti (art. 3 Cost.). La Regione Lombardia era già intervenuta prima della sentenza con la legge regionale n. 11 del 24 giugno 2021 per modificare e temperare la disciplina del recupero del patrimonio edilizio dismesso, ma la Corte ha comunque censurato la versione precedente e le norme transitorie collegate.

[42] Confr. anche paragrafo 1.5 "*Vantaggi derivanti dall'intervento*", a pag. 56 della motivazione.

[43] A pag. 24 della motivazione si legge: << *III. 2° PREMESSA: prassi e politiche di rigenerazione urbana seguita dal Comune di Milano dal 2012 al 2024. Spiega nella sua memoria il Comune di Milano - parte offesa non costituitasi parte civile nel processo -* ***che l'intervento*** *edilizio in esame, analogamente ad altri oggetto di similari procedimenti penali in corso - è riconducibile alla tipologia edilizia della cd. "rigenerazione urbana", che riguarda fabbricati edificati nel passato, spesso degradati o dismessi, dei quali si procede alla demolizione, cui segue la bonifica del terreno sottostante, se inquinato, e la successiva costruzione di nuovi edifici****, aventi*** *caratteristiche architettoniche sensibilmente diverse, ma con la medesima volumetria abitabile degli edifici demoliti e caratteristiche di maggiore efficienza energetica. L'invarianza della volumetria abitabile, e cioè della superficie complessiva destinata alla permanenza di persone (convenzionalmente indicata come "SL" – superficie lorda – o "SLP" – superficie lorda di pavimento) comporta che il nuovo fabbricato non potrà ospitare un numero di persone sensibilmente diverso rispetto all'edificio preesistente. Ad avviso del Comune di Milano, tali interventi non determinano generalmente un rilevante aggravio del carico urbanistico, atteso che sono possibili modeste variazioni del* ***carico urbanistico*** *e legate alla diversa funzione (cd. destinazione d'uso) cui il nuovo edificio viene adibito. A volumetria abitabile inalterata (12 Sono fatti salvi limitati incrementi volumetrici (ed. premi volumetrici) previsti da leggi statali e regionali al fine di incentivare l'efficientamento energetico. Cfr. D.P.R. n. 380 del 2001, art. 3, comma 1, lett. d), come modificato dall'art. 10, comma 1, lett. b), n. 2), DL 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. 25), possono variare le caratteristiche architettoniche del fabbricato, come accaduto nel caso di bassi capannoni industriali che occupavano una estesa superficie di terreno, in palazzi condominiali della stessa volumetria/superficie abitabile, trasformati in palazzi condominiali della stessa volumetria/superficie abitabile ma sviluppati in altezza, con una minore* ***impronta sul suolo*** *e, quindi, con un recupero di terreno inedificato e di superficie verde/permeabile. Tale effetto è stato considerato dal Comune particolarmente virtuoso sotto il profilo ambientale perché contrasta efficacemente il fenomeno del* ***consumo di suolo****.*

<Peraltro, tali interventi in questione non hanno mai comportato la costruzione su aree verdi, incontaminate e libere da edifici, bensì il risanamento e la trasformazione di organismi edilizi esistenti e spesso dismessi. Precisa il Comune di Milano nella sua memoria che ***interventi di manutenzione straordinaria****, anche senza variazione della destinazione d'uso già insediata in precedenza, spesso*

Ed in effetti, come si è visto, la sentenza ha ritenuto **insussistenti le violazioni**: del Dm 1444/1968, in particolare dei suoi artt. 3-5, reputando che nella fattispecie non ci sia stata alcuna sottrazione di aree per dotazioni e servizi pubblici, poiché l'intervento sarebbe conforme alle norme tecniche del Piano dei Servizi del PGT, che avrebbero assicurato dotazioni e spazi pubblici sovrabbondati (in base ad una istruttoria postuma del comune) e poiché dal cambio dalla funzione produttiva a quella abitativa dell'immobile non sarebbe derivato alcun fabbisogno di standard aggiuntivi; ha ritenuto insussistenti, di conseguenza, le violazioni degli artt. **23 ter** Dpr 380/2001 e 51 della reg. 12/2005, sulla determinazione delle dotazioni dovute in interventi con cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti; insussistente la violazione della legge regionale n. 7 del 2012, che integrando l'art. 27 legge regionale 12/2005, qualificava come di nuova costruzione gli interventi di sostituzione edilizia; insussistente la violazione dell'art. 23 Dpr 380 (SCIA in luogo di permesso di costruire), in quanto il PGT conterrebbe ***precise disposizioni planivolumetriche*** e norme morfologiche, seppure derogabili attraverso un parere favorevole di una Commissione per il Paesaggio, e in quanto l'atto d'obbligo, associato alla SCIA edilizia, con cui il privato assume l'impegno di conformarsi alle planimetrie del progetto anche in deroga alle norme morfologiche, garantirebbe "l'interesse pubblico" più incisivamente

---

*industriale o terziaria, **non avrebbero comportato la corresponsione al Comune degli oneri** di urbanizzazione, del costo di costruzione, né alcuno standard urbanistico o monetizzazione, ma, soprattutto, non avrebbero consentito la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e la rigenerazione urbana, che richiede invece interventi più radicali e più onerosi di demolizione, la bonifica del territorio e il risanamento ambientale del suolo, oltre ad un efficace miglioramento energetico, termico e antisismico dell'edificio, con ricomposizione del tessuto residenziale del quartiere. La politica seguita dal comune di Milano di promuovere la rigenerazione urbana e la transizione da una città industriale ad una città a vocazione terziaria e residenziale, ha portato ad individuare - secondo un censimento del 2020 - 178 immobili dismessi, 124 dei quali sono stati oggetto di interventi di riqualificazione conclusi, o in fase di attuazione, o progettati. Nel contempo, sono stati realizzati importanti parchi urbani per una superficie di circa 1.250.000 mq. di nuove aree destinate a verde pubblico. Il territorio del Comune di Milano è stato inoltre interessato per il 12% da procedimenti di bonifica per un totale di circa 21.500.000 mq., di cui 6.500.000 mq con procedimenti ancora in corso e 15.000.000 mq con procedimenti conclusi ed aree bonificate.>>*

***<<Le dichiarazioni del Sindaco di Milano, Giuseppe Sala, rese in Commissione Senato in occasione dell'approvazione del disegno di legge n. 1987/24 (Disposizioni di interpretazione autentica** in materia urbanistica ed edilizia) e la testimonianza dell'onorevole Maran nel presente processo **si pongono quale precisa conferma della circostanza che gli interventi di rigenerazione urbana in questione sono il risultato di politiche urbanistiche varate dai Consigli Comunali** delle diverse amministrazioni susseguitesi a Milano da 2012 ad oggi>>.*

***<<E, precisamente, il Sindaco Sala nell'audizione del 28 Gennaio 2025 al Senato** (prodotta in atti) ha affermato che "… nei decenni molte attività sono cessate e i siti che ospitavano queste attività, spesso parecchio inquinati, sono stati dismessi all'interno di quartieri che nel frattempo assumevano un'altra formula: un residenziale terziaria e commerciale. …. a Milano si stima che siano stati riqualificati venti milioni di metri quadrati o venti chilometri quadrati di aree. Un censimento ci disse che c'erano 281 edifici e aree degradate. Poi nel 2020 con una mappatura aggiornata col nuovo PGT, abbiamo visto che sono scesa a 178 e attualmente ce ne sono ancora circa 160 di cui una misura significativa (più di 120) sono interessati da interventi di riqualificazione, però alcuni di questi progetti ora sono messi in discussione dalle indagini della Procura. Questo processo di rigenerazione ha avuto due punti di volta nel 2013 e nel 2020, con un nuovo PGT e con nuove norme statali, sempre più attenta a incentivare il recupero degli edifici dismessi. Spiegava il primo cittadino milanese che "partendo dal DL 69 del 2013 e dal DL 76 del 2020 il legislatore statale ha ampliato in maniera molto significativa la nozione di ristrutturazione e noi quindi ne abbiamo dato un'interpretazione relativa alla (ndr) possibilità di realizzare un 26 edificio del tutto diverso da quello precedente, purché venga rispettata la volumetria originale. …. ritenevamo possibile, sulla base delle leggi statali e regionali del nostro PGT, trasformare un vecchio fabbricato orizzontale in disuso in qualcosa di verticale, rispettando la volumetria, …. quindi risparmi il suolo.".*

*Quanto alla necessità del piano attuativo, aggiungeva: "**il piano attuativo va in consiglio comunale per la realizzazione di edifici che siano più alti di 25 metri o con volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato. Cos'è il piano attuativo e a cosa serve?** Serve a raccordare il nuovo edificio con il tessuto urbanistico in cui esso si inserisce e va a verificare il nuovo edificio dal punto di vista estetico architettonico infrastrutturale. … Il consiglio comunale ha … nelle varie zone di Milano, ha introdotto **previsioni piano volumetriche precise e ha verificato, di nuovo in maniera precisa, l'adeguatezza delle infrastrutture,** in maniera tale che nel momento che il PGT aveva già fatto questa attività, quando ci arrivava una richiesta da parte del costruttore, noi potevamo agire in maniera diversa, attraverso la cosiddetta **SCIA** e, quindi, con tempi più rapidi. **Abbiamo definito sempre con il PGT che il piano attuativo. è dedicato ad aree di intervento di dimensione superiore ai 20.000 metri quadrati**. Sono passati 13 anni dal 2012 ad oggi e tre giunte." … "il PGT dal 2012 prescrive il ricorso al piano attuativo, solo con specifico riferimento alle aree di intervento che sono superiori ai 20.000 metri quadrati. … É veramente il lungo lavoro elaborativo e deliberativo del consiglio comunale di Milano che ha definito che così si poteva fare. …. Noi attualmente abbiamo circa **60 piani attuativi in corso di sviluppo**."*>>.

di un permesso di costruire e di un piano attuativo; insussistente la violazione dell'art. 46 della legge reg. 12/2005 sulle monetizzazioni degli standard, etc…

In più, come pure rilevato, la pronuncia impugnata asserisce che la violazione dell'art. 41 quinquies comma 6 della legge dello Stato (sulla pianificazione obbligatoria di zona per interventi di altezze superiori ai 25 metri e densità maggiore di 3 mc/mq), sebbene nella fattispecie oggettivamente provata, si sarebbe rivelata di fatto priva di conseguente dannose, così come inutile l'applicazione del medesimo articolo.

Conseguenze.

In ultima analisi, la sentenza pone **ab inizio le premesse dell'esito processuale favorevole agli imputati sul piano della loro deresponsabilizzazione**, condividendo integralmente tutte le loro prospettazioni giuridiche ed esprimendo, nel corso dell'intera motivazione, dubbi e perplessità sulle interpretazioni della giurisprudenza della Cassazione penale e del Consiglio di Stato in tema di qualifiche, titoli edilizi e pianificazione urbanistica, cui dichiara di doversi in parte formalmente adeguare.
Infatti, motivando la decisione finale, la sentenza manifesta la sue riserve sulla suddetta **giurisprudenza** scrivendo, testualmente:

> <<***sembrerebbe convalidare l'ipotesi della sussistenza dell'elemento oggettivo dei reati contestati su b a) e B) in ordine alla***:
> *- applicabilità dell'art. 41 quinquies c. 6 della L. 1150/1942 e del Dm 1444/68 anche ad un solo edificio, se particolarmente impattante e anche per interventi di demo ricostruzione da realizzare nelle zone già sufficientemente urbanizzate ed edificate*
> *- differenza tra ristrutturazione e nuova costruzione*
> *- qualifica di nuova costruzione per interventi di demo-ricostruzione di un compendio costituito da più edifici preesistenti* ***e nel caso di edifici sanati tramite condono***>>.

Ma immediatamente dopo puntualizza che nemmeno con riferimento a questi così ridotti profili **potrebbe, per l'appunto, muoversi alcun rimprovero agli imputati, non essendo stato provato a loro carico alcun aspetto di malafede né di negligenza circa l'approccio con l'interpretazione della legge,** in quanto il loro era il più rispettoso della volontà del legislatore, indotto dalla giurisprudenza consolidata e delle "prassi dell'amministrazione", a loro volta conformi e rispettose della volontà della legge, prassi su cui riponevano un affidamento legittimo ed incolpevole. Comprova ne sarebbe la non univocità della suddetta nuova giurisprudenza, dal momento che, rimarca la sentenza, il Consiglio di Stato nel 2025 e nel 2026 ha emesso pronunce che adottano ancora l'interpretazione più ampia della demo-ricostruzione (secondo una interpretazione letterale; nds), ritenuta corretta dagli imputati e dai loro consulenti.

Sotto il penultimo paragrafo dello stesso capitolo (**VII. CONCLUSIONI)**, l'estensore della sentenza rileva che il sostanziale fulcro del processo è stato il raffronto:

> **<<***tra diverse interpretazioni di norme, urbanistiche ed edilizie di rango statale, regionale* ***e comunale*** *per verificare se la procedura seguita dai funzionari del Comune di Milano per l'intervento edilizio di via Belgirate/ via Stresa sia stata legittima e lecita.>>.*

In apertura la motivazione, come criterio valutativo decisivo della diligenza e buona fede degli imputati, focalizza tre circostanze che ritiene decisive:
- che prima del 2023 gli esposti presentati <<***da soggetti terzi*** *controinteressati alla realizzazione degli interventi edilizi simili a quelli di ... Milano>>* non erano mai stati accolti;
- **che nei <<*ricorsi amministrativi presentati*** *da soggetti che si opponevano ad interventi edilizi di* ***demolizione e ricostruzione con trasformazione integrale dell'edificio>>,*** che il comune conosce perché vi era coinvolto e vi partecipava mediante la sua avvocatura, non erano mai state addotte le violazioni contestate dalla Procura negli attuali procedimenti;
- <<***le peculiarità della normativa locale introdotta dal PGT e dal Regolamento Edilizio***>>, che, asserisce, venivano tenute nel maggior conto, <<*proprio nelle sentenze emesse nei confronti del Comune di Milano>>.*

Prolungando questo catalogo, a riprova ulteriore della buona fede e diligenza dei suddetti, la sentenza vi aggiunge altre situazioni, quali:
- "la complessità della materia" e "la gran confusione interpretativa", pure riconosciuta, scrive, dalla Cassazione con la sentenza del 21 luglio 2025 che ha voluto fare ordine venendo in ausilio ai comuni;
- **la circolare n. 1 dell'1 luglio 2023 della dirigenza dell'AREA della rigenerazione urbana**, interpretativa autentica[44], che la stessa sentenza mette per importanza al primo posto (che connette a precedenti circolari e pareri dell'avvocatura del comune di Milano sulle procedure amministrative per la formazione dei titoli edilizi), e che considera ennesima comprova della conformità della determina n. 65 del 2018, sulla SCIA con atto d'obbligo in deroga alle norme morfologiche del PGT, sottoscritta degli imputati ... e ..., oggetto dell'imputazione.

Queste situazioni, rimarca l'estensore della sentenza, sarebbero il logico segno ***che le interpretazioni normative dell'Amministrazione Comunale venivano ritenute corrette dal foro amministrativo che pur patrocinava le cause contro il Comune***; segno da cui lo stesso giudice ricava con logica immediatezza il principio del legittimo convincimento per conformi rigetti:

> <<***Si era così legittimamente consolidato, presso gli uffici comunali e i progettisti privati, il convincimento della correttezza delle prassi interpretative e operative assunte dal Comune***>>,

Poi a suggello, scriverà:

> *<< Ciò non può che riflettersi sull'elemento soggettivo di chi ha avviato e di chi ha seguito la pratica edilizia di ... Milano, di chi ha redatto la determina dirigenziale contestata e di chi ha costruito l'edificio,* ***seguendo una prassi all'epoca indiscussa***>>;

e a pag. 112:

> *<< Né è possibile ritenere che fossero comunque dolose, connotate cioè dalla volontà di eludere il dettato normativo,* ***le condotte del privato costruttore e del progettista per il solo fatto di essersi avvantaggiati del sistema vigente****, non essendo stato dimostrata la piena consapevolezza da parte loro della* ***illiceità del titolo ottenuto, dal momento che è stato lo stesso Comune, interlocutore istituzionale qualificato e competente, a ingenerare in loro la legittima convinzione*** *della conformità del loro operato alle regole e alle prassi invalse da tempo nel Comune di Milano.* ***Lo stesso vale per i funzionari del Comune*** *che si sono sempre mossi nella assoluta convinzione circa la piena corrispondenza del proprio operato al diritto e alle consolidate interpretazioni normative, come hanno testimoniato tutti i dipendenti del Comune esaminati nel processo.>>*

A pag. 101 recita testualmente:

> *<< Il quadro normativo e interpretativo sino ad ora esaminato ha consentito di verificare che, in base* ***ai più recenti orientamenti*** *giurisprudenziali sia in ambito amministrativo che penale,* ***si è imposta una interpretazione più rigorosa che sembrerebbe convalidare*** *l'ipotesi della sussistenza dell'elemento oggettivo dei reati contestati su b a) e B)* ***in ordine alla:***
> *- applicabilità dell'art. 41 quinquies c. 6 della L. 1150/1942* ***e del Dm 1444/68*** *anche ad un solo edificio, se particolarmente impattante e anche per interventi di demoricostruzione da realizzare nelle zone già sufficientemente urbanizzate ed edificate;*
> *- differenza tra ristrutturazione e nuova costruzione;*
> *- qualifica di nuova costruzione per interventi di demo-ricostruzione di un compendio costituito da più edifici preesistenti* ***e nel caso di edifici sanati tramite condono****.*

[44] Circolare che fu emessa dopo le sentenze della Cassazione Sez. III n. 1670 del 06/10/2022 (dep. 18/01/2023) sulla ristrutturazione, e n. 21476 del 19 maggio 2023 (CC 13 apr 2023), prodotta dal difensore di Bezziccheri nell'ambito della fase cautelare reale del procedimento penale sull'intervento edilizio di piazza Aspromonte, cui afferisce quest'ultima sentenza della Cassazione.

***Tuttavia, sotto il profilo dell'elemento soggettivo dei reati in esame**, non può non considerarsi, come hanno sottolineato tutte le difese **e lo stesso Comune di Milano**, **che numerose pronunce dei giudici amministrativi - ampiamente richiamate ed esaminate sopra - avevano confermato per anni la legittimità dei provvedimenti comunali e delle interpretazioni su cui questi si basano**.*
Anzi, prima del 2023 non avevano mai trovato accoglimento gli esposti ed i ricorsi pure presentati nel corso degli anni da soggetti terzi** controinteressati alla realizzazione degli interventi edilizi simili a quelli di…. Né, come segnala il Comune di Milano nella memoria depositata in atti, in numerosi ricorsi notificati al Comune da soggetti che si opponevano ad interventi edilizi di **demolizione e ricostruzione con trasformazione integrale dell'edificio**, **erano state mosse contestazioni sui temi oggetto delle accuse della Procura**, **segno che le interpretazioni normative dell'Amministrazione Comunale venivano ritenute corrette dal foro amministrativo che pur patrocinava le cause contro il Comune.
***Si era così legittimamente consolidato, presso gli uffici comunali e i progettisti privati, il convincimento della correttezza delle prassi interpretative e operative assunte dal Comune**. E proprio le sentenze emesse nei confronti del Comune di Milano, che tengono conto delle peculiarità della normativa locale introdotta dal PGT e dal Regolamento Edilizio, hanno creato l'affidamento dell'amministrazione comunale sulla legittimità delle proprie prassi interpretative.*
*Non può altresì trascurarsi la circostanza che le recenti sentenze amministrative che hanno aderito alle tesi più restrittive in tema di ristrutturazione/nuova costruzione e sulla inderogabilità dell'art. 41 quinquies L.1150/42, offerte dalle pronunce della III sezione della Suprema Corte**, hanno dato conto del contrasto giurisprudenziale creatosi solo negli ultimi anni, cioè a far tempo dal 2023/24**.*
***Anche le pronunce della Corte Costituzionale esaminate – cui questo giudicante aderisce sono successive al 2023**, così da dover ritenere che, all'epoca della pratica edilizia presentata da OPM srl per la realizzazione di…, **nessuno poteva prefigurarsi interpretazioni diverse da quelle seguite dal Comune nella pratica edilizia in contestazione**>>.*

Osserva l'Ufficio ricorrente che la giurisprudenza effettivamente violata nel caso dell'intervento edilizio di cui è processo, in senso diametralmente opposto alle versioni degli imputati fatte proprie dalla sentenza, riallaccia la qualifica degli interventi di demo-ricostruzione e l'obbligo di piano attuativo di zona, disposto dell'art. 41 quinquies della legge urbanistica dello Stato, al principio essenziale della pianificazione urbanistica degli interventi edilizi, e del rispetto dei minimi livelli di standard edilizi e urbanistici, che informa l'intera materia urbanistico edilizia, in base a fondamentali principi costituzionali.

La sentenza impugnata afferma il primato delle norme comunali, atte, nel suo assunto, a favorire le operazioni di demo-ricostruzione al di fuori della pianificazione, in particolare **ritenendo prevalenti sulle norme di legge dello Stato e della Regione, ivi compreso il Dm 1444,** le norme del Piano dei Servizi del PGT e del Regolamento Edilizio del comune di Milano e le prassi.

Prassi che, tuttavia, rileva ancora il Pm, sono state create e seguite personalmente dagli stessi imputati, in qualità di esperti dirigenti ai vertici dell'amministrazione comunale del settore edilizio e urbanistico, di funzionari e di influenti operatori del settore dell'edilizia operanti nello stesso comune, com'è noto e pacifico che essi siano.

Sostiene infatti la sentenza, si ribadisce ancora, che tali norme comunali anche nel caso di specie, sono state correttamente applicate, in conformità ad una prassi amministrativa radicatasi "conforme alla politica di rigenerazione urbana adottata dal Comune di Milano".

È logica conseguenza di tali postulati che la sentenza impugnata **riduca nel caso di specie** le valutazioni sulla non inescusabilità dell'errore sulla legge, che esclude l'elemento soggettivo dei reati di lottizzazione abusiva e abuso edilizio, alle sole violazioni di legge sopra rievocate.

Il Pm reputa invece, per tutti i motivi che precedono, che le violazioni di legge su cui appuntare le valutazioni dell'elemento psicologico del reato in capo agli imputati, in termini di conoscibilità della legge e scusabilità dell'ignoranza o errore su di essa, riguardino non solo le leggi che la sentenza ha riconosciuto violate ma tutte le altre norme oggetto dei motivi del presente ricorso, a partire da quelle del Dm 1444 (cui l'intervento non risulta oggettivamente conforme: artt. 3-5, 7 e 8)[45].

Norme, reputa il Pm, palesemente violate e che dovevano essere conosciute da persone con le qualità specifiche degli imputati, trattandosi di discipline inderogabili di grande rilevanza economico sociale, che come tali, a differenza di quanto, sempre erroneamente, ritenuto nella sentenza censurata, non possono assolutamente essere derogate da norme comunali né quanto meno da prassi create e consolidate presso gli uffici comunali.

Oltretutto, sempre **a proposito del rapporto tra la buona fede e legittimo affidamento,** il Dm 1444 e l'art. 41 quinquies, l'art. 23 del t.u. edil. e la disciplina sul cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, di cui agli artt. 23 ter tu edil e 51 legge reg. 12/2005, in disparte la questione della ristrutturazione, **sono norme di legge tra le più note del settore edilizio e presso gli operatori tecnici e giuridici del campo, che non presentano difficoltà interpretative, dal significato molto chiaro**, che non può essere alterato in base ad una lettura adattativa che ne ribalta i contenuti e le funzioni dichiarando di "conformarli" alle norme tecniche del PGT o di un regolamento e di circolari, con la giustificazione della prevalenza su di esse della stessa normativa secondaria comunale, definita "legge comunale".

Nella fattispecie gli imputati sono: i dirigenti apicali…, che riferisce la stessa sentenza, sono gli autori delle modifiche del R.E. e della determinan.65 del 31 maggio 2028 sulla SCIA con atto d'obbligo sulla deroga delle norme morfologiche [46], applicato in base a una prassi da loro stessi creata ed attuata, come nel caso de quo, di cui invocano la conformità proprio in base alla medesima prassi; un altro dirigente e una funzionaria e un tecnico dello stesso ufficio dell'amministrazione comunale (…), un noto progettista di esperienza (…), e due imprenditori altrettanto noti nel settore immobiliare (…)[47].

---

[45] Il Tar Lombardia nella sentenza, tra le tante delle sez. seconda n. 4033 **del 18 giugno 2026** ribadisce l'esatto rapporto di complementarietà tra gli articoli del DM 1444 sui parametri edilizi di densità e altezza e distanza e i rapporti massimi tra la costruzione e gli spazi pubblici e servizi, che devono essere inderogabilmente rispettati nella redazione di un piano generale e di un Piano attuativo, e la complementarietà della previsione dell'art. 41 quinquies comma 6, che invece riguarda la fase esecutiva delle previsioni del piano e pone non più un parametro ma delle precise misure (25 metri di altezza e 3mc/mq) oltre le quali opera l'obbligo del piano attuativo anche nel caso in cui il PGT non lo subordini a detti precisi limiti: <<Si precisa inoltre che, come già chiarito dalla Sezione, la norma di cui discute non ha carattere transitorio. Si è invero osservato, **quanto ai rapporti fra commi 6 e 8 dell'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, che**, il comma 8 ha la finalità di garantire un livello minimo di qualità insediativa su tutto il territorio nazionale. Esso si rivolge ai comuni e impone, in sede di formazione e revisione degli strumenti urbanistici, il rispetto di limiti inderogabili a livello nazionale noti come "standard urbanistici" dettagliati nel d.m. n. 1444 del 1968 (limiti che riguardano PARAMETRI quali la densità edilizia, le altezze, le distanze tra fabbricati e i rapporti tra aree edificate e spazi pubblici). Il comma 6 DELL' ART. 41 QUINQUIES disciplina invece la fase di esecuzione delle previsioni di piano. La previsione introduce una norma di salvaguardia con limiti quantitativi >> (…)
<<Il sesto comma dell'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, che impone il piano attuativo per interventi edilizi superiori a 25 metri d'altezza, esprime un principio fondamentale in materia di governo del territorio ed è inderogabile da parte della legislazione regionale o dei regolamenti comunali. L'unica deroga a tale obbligo di pianificazione di dettaglio è limitata all'ipotesi eccezionale di una zona completamente e definitivamente urbanizzata, la quale è esclusa laddove l'Amministrazione attesti discrezionalmente la necessità di potenziare o adeguare le urbanizzazioni esistenti per fare fronte al nuovo carico urbanistico. Inoltre, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, un intervento che determina la modifica del numero degli edifici e che non presenta elementi di continuità con l'immobile preesistente deve essere qualificato come nuova costruzione e non come ristrutturazione edilizia>>.

[46] che in violazione di legge prevede la possibilità di ricorre alla SCIA edilizia comprensiva di un atto d'obbligo relativo alla deroga alle norme morfologiche del PGT autorizzata da una commissione comunale.

[47] Più esattamente i suddetti aspetti sono affronti nella sentenza sotto il capitolo di chiusura, **intitolato** "*SUSSISTENZA DELL'ELEMENTO SOGGETTIVO NELLE CONTRAVVENZIONI CONTESTATE*", a pag. 106 e segg., suddiviso in due paragrafi. Il primo in cui vengono riprese genericamente le considerazioni sviluppate nell'intero arco dei capitoli precedenti, e legate tra di loro attraverso citazioni di massime delle Cassazione sull'errore scusabile; il secondo in cui ricordate le qualità nell'esercizio delle quali ciascun imputato ha agito, accennati in parte e rigettati i rilievi mossi dalla Procura sul ruolo avuto da ognuno.

Giurisprudenza.

Nessuno dei fattori individuati nella sentenza come scriminanti, rileva il Pm ricorrente, rientra quindi nei **casi di errore sulla legge penale scriminante, che,** la Cassazione e la Corte costituzionale **definiscono** "del **dubbio oggettivamente irrisolvibile",** "**dell'errore inevitabile** e del **fattore positivo esterno**" all'agente, che lo abbia, senza il concorso di alcuna sua negligenza, indotto in errore (per un quadro teorico di sintesi ed un excursus degli scandagli giurisprudenziali confr. tra le più recenti Cass. III n. 38.000 del 2025 e Cass. III n. 1238 del 2025, sulle ipotesi di "fattori positivi esterni").

Per dubbio oggettivamente irrisolvibile si intende quella situazione in cui il soggetto pur nutrendo un dubbio su quale sia il comportamento conforme alla legge, non può astenersi dall'azione, ma sia obbligato alla scelta se agire o non agire dalla necessità di evitare la sanzione;

Si intende per errore inevitabile, dovuto a fattori esterni e senza profili di rimproverabilità dell'agente, **quello dovuto a fattori obiettivi a lui esterni**, come ad esempio l'obiettiva oscurità del testo, gravi contrasti interpretativi giurisprudenziali, "assicurazioni erronee", ecc., **tenendo conto, però, di quelle particolari condizioni e conoscenze del singolo soggetto, tali da rendere l'ignoranza non più scusabile**, anche se in presenza di un generalizzato errore altrui sul divieto.

Per il comune cittadino, spiegava la Cassazione all'indomani della **sentenza della Corte cost. n. 364 del 24 marzo 1988**, che interpretando i limiti dell'art. 5 del c.p. delineava il concetto di errore sulla legge penale dovuto a ignoranza non inescusabile, tale condizione è sussistente ogni qualvolta egli abbia assolto, con il criterio dell'ordinaria diligenza, al cosiddetto "dovere di informazione", attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento, per conseguire la conoscenza della legislazione vigente in materia.

Tale obbligo è particolarmente rigoroso per tutti coloro che svolgono professionalmente una determinata attività, i quali rispondono dell'illecito anche in virtù di una "culpa levis" nello svolgimento dell'indagine giuridica.

Sottolinea la Cassazione che **non può comunque ravvisarsi ignoranza inevitabile allorché l'agente si rappresenti la possibilità che il fatto sia antigiuridico** (salvo, come detto, l'ipotesi di dubbio oggettivamente attinente alla necessità di agire o non agire per evitare la sanzione) **perché in tal caso la diligenza impone l'astensione dall'azione o l'interpretazione più prudenziale della legge**.

La sentenza delle Sez. U, n. 16153 del 18/01/2024, Clemente, Rv. 286241 - 02, ha ribadito che l'incertezza derivante da **contrastanti orientamenti giurisprudenziali nell'interpretazione e nell'applicazione di una norma non abilita**, da sola, a invocare la condizione soggettiva d'ignoranza inevitabile della legge penale, atteso che **il dubbio** circa la liceità o meno di una condotta, ontologicamente inidoneo ad escludere la consapevolezza dell'illiceità della medesima, **deve indurre l'agente ad un atteggiamento di cautela, fino all'astensione dall'azion**e (nello stesso senso, 3 Sez. 5, n. 2506 del 24/11/2016, Incardona, Rv. 269074- 01; Sez. 2, n. 46669 del 23/11/2011, Rv. 252197 - 01; Sez. 6, n. 6991 del 25/01/2011, Rv. 249451 - 01; Sez. 3, n. 28397 del 16/04/2004, Rv. 229060 - 01, secondo cui la esclusione di colpevolezza per errore di diritto dipendente da ignoranza inevitabile della legge penale può essere giustificata da un complessivo e pacifico orientamento giurisprudenziale che abbia indotto nell'agente la ragionevole conclusione della correttezza della propria interpretazione normativa; **ma in caso di giurisprudenza non conforme o di oscurità del dettato normativo sulla regola di condotta da seguire non è possibile invocare la condizione soggettiva di ignoranza inevitabile**, atteso che in caso di dubbio si determina l'obbligo di astensione dall'intervento e dell'espletamento di qualsiasi utile accertamento per conseguire la corretta conoscenza della legislazione vigente in materia).

La sentenza impugnata, come già rilevato[48], **anche in questa parte della motivazione incorre nell'aperta violazione dei principi interpretativi dell'art. 5** come emendato dalla sentenza della Corte cost. del 1988, **e**

[48] Nella sentenza del T.A.R. Lombardia, Sez. II, n. 4033 del 18 giugno 2026, in tema di limiti di altezza degli edifici, obbligo di piano attuativo e distinzione tra ristrutturazione e nuova costruzione tale aspetto viene ben messo in rilevo : <<Si deve innanzitutto chiarire che, per procedere alla **qualificazione degli interventi edilizi**, occorre fare esclusivo riferimento alle definizioni contenute nell'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, posto che, secondo la giurisprudenza della **Corte Costituzionale, tale norma è ascrivibile alle norme**

degli artt. 42 e 47 del codice penale, sull'elemento psicologico nelle contravvenzioni, alla luce degli invariati insegnamenti giurisprudenziali in tema di errore scusabile nei delitti e nelle contravvenzioni.
Ed invero, in contrasto con i corretti criteri interpretativi di legge, individuati negli univoci approdi della giurisprudenza penale, affianca generiche circostanze prive di rilevo e non mette in relazione i richiami giurisprudenziali fatti con i dati rilevanti quali le caratteristiche peculiari dell'intervento edilizio oggetto del giudizio, le scansioni della procedura amministrativa e con le **persone** degli imputati considerandone le qualità personali, esperienze professionali e ruoli effettivi.
Separa il contesto in cui sarebbe maturato l'asserito "affidamento", dalla personalità, dai ruoli, esperienza professionale di ciascuno dei soggetti.

In punto di diritto corre l'obbligo di evidenziare che tale tipo di relazioni, che la sentenza esclude dai suoi parametri valutativi, è invece centrale e dirimente, poiché in un giudizio, quale quello di specie, in cui si tratta di valutare l'errore sulla legge, al fine di stabilire se sussista o meno la componete psicologica del reato, **diventa eminente la considerazione degli strumenti conoscitivi culturali e professionali e dall'esperienza specifica e concreta del soggetto** e rapportarla all'entità delle violazioni che si concentrano sull'intervento edilizio, in termini di gravità, numero e tipo.

In estrema sintesi – a parte ogni considerazione sulle contraddittorietà circolari dei concetti che rendono la motivazione a tratti incomprensibile – **sotto l'aspetto delle violazioni di legge**, va rilevato che nessuna delle situazioni individuate nella sentenza come scriminanti assume, conformemente agli insegnamenti della Cassazione penale alle analisi della scienza giuridica, la valenza di giustificazione dell'ignoranza e dell'errore interpretativo della legge, dovuta a buona fede incolpevole.

Facendo un uso erroneo della giurisprudenza che richiama, la sentenza considera tali, senza confrontarsi con il profilo dirimente della qualità personali e della posizione in concreto dell'agente, una "giurisprudenza consolidata", la prassi, le circolari dell'amministrazione degli uffici dell'edilizia sulla qualifica di ristrutturazione, la convinzione incontroversa della non applicazione il Lombardia del Dm 1444, **le prassi amministrative degli uffici del comune**, **il legittimo affidamento** nella bontà delle interpretazioni del comune.

Da pag. 110 la sentenza, continua, testualmente:

> *<< Si è già ricordato che la stessa Corte di Cassazione, nella più volte richiamata sentenza 26620/25, esprimendosi sulla decisione del Tribunale del Riesame in ordine ad un titolo cautelare reale, ha sentito il bisogno di puntualizzare e approfondire le tematiche relative alla ristrutturazione in caso di demo-ricostruzione e di inderogabilità dell'art. 41 quinquies L.1150/42,* ***andando ben oltre al thema decidendum*** *oggetto del suo giudizio, proprio riconoscendo la* ***grande confusione interpretativa*** *e avvertendo l'esigenza di fare chiarezza* ***in materie così complesse****.*
>
> ***Ciò non può che riflettersi sull'elemento soggettivo di chi ha avviato e di chi ha seguito la pratica edilizia di…, di chi ha redatto la determina dirigenziale contestata e di chi ha costruito l'edificio, seguendo una prassi all'epoca indiscussa.***

A pag. 109 fa propri i contenuti pseudo giuridici della circolare suddetta

Testualmente

> ***<<Anche con la circolare n. 1/2023 del 21 luglio 2023*** *della Direzione Rigenerazione Urbana intitolata "Interventi edilizi con* ***edifici di altezza superiore a 25 metri",*** *il Comune ha espressamente ribadito la disapplicazione della norma ex art. 41 quinquies L.1150/42 da parte della Regione*

fondamentali di riforma economico-sociale, poiché attiene a un ambito, quello appunto della qualificazione degli interventi edilizi, **di sicuro rilievo economico-sociale**, che esige, pertanto, un'attuazione uniforme sull'intero territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, primo comma, lett. m), Cost. (cfr. Corte Costituzionale, 25 maggio 2026, n. 86).

*Lombardia (ex art. 103 LR) – **sulla quale è intervenuta la Corte Costituzionale soltanto nel 2025**[49] - e la correttezza della qualificazione degli interventi di demo-ricostruzione come ristrutturazione, **ritenendo, di fatto, sufficiente per questi interventi la SCIA**.*

*Sotto il primo profilo, tale circolare, infatti, affermava **che l'art. 41 quinquies dovesse e potesse ritenersi disapplicata in virtù:***

***- dell'art. 103 c. 1 bis della** Legge Regionale n. 12/ 2005 aveva disposto che "Ai fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444 (...), fatto salvo, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di **piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario**"*

- della giurisprudenza del TAR di Milano che aveva affermato che "è ammessa la derogabilità della norma di legge invocata dai ricorrenti laddove gli interventi si collochino in una zona sufficientemente e adeguatamente urbanizzata, che rende superflua l'adozione preventiva di un piano attuativo".

*- **dell'orientamento ormai consolidato del Consiglio di Stato** secondo cui: "la necessità dello strumento attuativo è esclusa solo nei casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo, ma non anche nell'ipotesi in cui, per effetto di una edificazione disomogenea, ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo ex novo un disegno urbanistico di completamento della zona" (Consiglio di Stato sez. IV, 11/11/2022, n.9916; Consiglio di Stato sez. II, 09/12/2020, n.7843; Consiglio di Stato sez. IV, 02/04/2020, n.2228; Consiglio di Stato sez. IV, 12/07/2018, n.4271).*

***La Circolare, del resto, espressamente affermava**:*

"A fronte di quanto sopra riportato, gli Uffici Comunali, a seguito dell'entrata in vigore della L.R. 12/2005 e della approvazione del Piano di Governo del Territorio attuativo della stessa, hanno costantemente escluso la necessità di sottoporre a pianificazione attuativo gli interventi edilizi che comportano il superamento dell'altezza di 25 mt., salvo che la pianificazione stessa risulti necessaria per altre ragioni.

*Si ritiene infatti che la L.R. 12/2005 disapplichi legittimamente il DM 1444/68 e l'art. 41 quinquies della L. 1150/1942 nella parte in cui assoggettano a pianificazione attuativa gli interventi che determinano il superamento dei 25 mt. di altezza degli edifici. **Tale disapplicazione - riguardando una norma a valenza procedurale e di dettaglio-, appare infatti coerente con il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni** in materia di governo del territorio di cui al Titolo V della Costituzione, **che riserva allo Stato la sola legislazione riguardante i principi fondamentali della materia**.*

*Su queste basi gli Uffici dal 2012 hanno applicato la modalità diretta convenzionata o la pianificazione attuativa in linea ed in applicazione dei criteri attuativi indicati dal PGT vigente, **con una invariata coerenza amministrativa**; in nessun caso nell'arco temporale decennale suddetto è stata richiesto il ricorso alla Pianificazione Attuativa motivato unicamente da altezze superiori a 25 metri. **TALE PRASSI INTERPRETATIVA** e applicativa dell'Amministrazione Comunale**,** da tempo consolidata, risulta pertanto conforme sia alla suddetta normativa regionale, sia all'insegnamento*

[49] È opportuno ricordare che il Tribunale di Milano già nel 2024 si è espresso sul valore di norma di principi dell'art. 41 quinquies comma 6 in diversi procedimenti, in fase cautelare, (sui casi degli interventi di via Lepontina 7 e di via Lepontina 4-Valtellina 38 e via Cancano- Parco delle Cave). In particolare sul valore dell'art. 41 quinquies legge 1150, nell'ambito del proc. 7523/2024 RGNR, si sono espressi il Gip, dottor Fiorentini, nel decreto del 2 maggio 2024 che ha disposto il sequestro preventivo dell'area di via Lepontina 7 e il Tribunale del riesame che lo ha confermato con ordinanza del 15 luglio 2024, del Pres. rel. Braggion (il soggetto interessato ha rinunciato al ricorso in Cassazione che aveva proposto, con conseguente dichiarazione di inammissibilità del ricorso e condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali -Cass., III pen., 13 gennaio 2025, n. 1201, udienza del 18 dicembre 2024-).

giurisprudenziale sopra richiamato ***che esclude la necessità del Piano Attuativo per interventi da realizzare nelle zone urbanizzate ed edificate.***

Le argomentazioni sin qui esposte portano pertanto a confermare la correttezza della stessa, benché recentemente contestata sia da alcuni esponenti privati, sia nell'ambito di alcune indagini della Procura della Repubblica di Milano per ipotesi di reati edilizi, considerato che allo stato non si è registrato alcun mutamento significativo a livello normativo e giurisprudenziale.

Sebbene tale circolare sia stata successivamente annullata nel 202*4, registrandosi un cambiamento interpretativo anche nella giurisprudenza amministrativa –* ***peraltro non confermato da sentenze successive[50] – ciò è accaduto soltanto in epoca ampiamente successiva ai fatti oggetto del presente processo****.*

Invero, a fronte di un evidente contrasto giurisprudenziale esteso anche alla disciplina urbanistica di Milano, il Comune ha ritenuto prudente adeguare le proprie prassi operative a tale orientamento interpretativo più restrittivo, disattendendo le interpretazioni più estensive che pure permangono ***in giurisprudenza.***

Il 23.2.2024, un mese dopo *la prima pronuncia del GIP, la Giunta Comunale di Milano, con deliberazione n.199/2024, ha quindi varato nuove linee di indirizzo finalizzate a recepire le tesi più restrittive rispetto al passato,* ***desumibili dalle ipotesi accusatorie della procura della Repubblica di Milano e dalle relative, prime pronunce cautelari in sede penale****.*

Tali linee guida sono state attuate anche con le disposizioni di servizio n. 3/2024, n. 4/2024, n.2/2025 e sono state integrate con due successive deliberazioni della Giunta Comunale n. 552 del 7.5.2025, n. 1409 del 13.11.2025 e n. 1512 del 6.12.2024 che comportano, tra l'altro:

l'assoggettamento degli interventi edilizi a pianificazione attuativa nel caso in cui essi superino i parametri di altezza e densità edilizia previsti dall'art. 41 quinquies L.1150/1942 o a permesso di costruire convenzionato alternativo a piano attuativo ove ne ricorrano i presupposti di legge, con convenzione approvata dalla Giunta Comunale; l'assoggettamento alla qualifica di nuova edificazione degli interventi di demolizione e ricostruzione nel caso in cui l'edificio ricostruito non si ponga, con quello demolito, in un rapporto di rigorosa continuità.

Peraltro, anche in tali occasioni, il Comune – come egli stesso ha sottolineato nella memora prodotta agli atti – ***non ha inteso aderire a tali orientamenti interpretativi****, chiarendo che (v. delibera 199/2024): "alla luce delle prime analisi condotte dai competenti uffici, i profili di illegittimità prospettati negli atti di indagine e nel successivo decreto del GIP di Milano - con il quale, nell'ambito di uno dei procedimenti penali in corso è stata rigettata la richiesta di sequestro preventivo dell'immobile interessato - sono frutto di interpretazioni normative su fattispecie controverse e, per quanto allo stato noto, non suffragate da sentenze definitive emesse nei confronti del Comune di Milano".*

E per meglio dimostrare come il Comune di Milano, all'epoca dell'approvazione del PGT del 2012 fosse pienamente convinto che il DM 1444/1968 non si applicasse, è stato da più parti ***richiamato già nel 2002 il parere reso dall'Avvocatura Comunale in risposta ad un quesito sulla necessità di un previo piano attuativo per realizzare una edificio a ... di circa 70 metri in una area di circa 5.600 mq che non richiede la realizzazione di opere di urbanizzazione*** *(produzione difesa …11.2.26, documento 41 difesa ... ... e 37 difesa ... ...).*

[50] Rileva il Pm ricorrente che il riferimento alle sentenze non confermate non è chiaro, dal momento che, tra l'altro, il Consiglio di Stato nel 2025 si è espresso sulla demo-ricostruzione, proprio su un caso di Milano, con una sentenza di particolare approfondimento esegetico, la n. 8542/2025 del 4 novembre 2025, che è stata richiamata nelle numerose sentenza del TAR di Milano in cui i ricorrenti sollevavano identiche questioni adducendo le stesse interpretazioni di legge, dichiarate inammissibili dal TAR, e richiamata altresì dalla Corte cost. n.86/2026 del 21 maggio 2026, di cui infra.

è dunque evidente *che la condotta dei funzionari del comune imputati e dei costruttori di OPM srl,* ***per quanto soggetti professionalmente qualificati****, non fosse il frutto di un accordo criminoso volto a eludere le norme edilizie ed urbanistiche in materia, secondo l'assunto accusatorio rimasto indimostrato. Nessun elemento probatorio è stato indicato a sostegno della tesi del complotto o di un possibile accordo criminoso tra gli operatori economici e i professionisti e i funzionari comunali, come pugnacemente ritenuto dalla Procura, per ottenere un titolo abilitativo illegittimo per intraprendere le opere edilizie progettate.*

Né è possibile ritenere che fossero comunque dolose, connotate cioè dalla volontà di eludere il dettato normativo, ***le condotte del privato costruttore e del progettista per il solo fatto di essersi avvantaggiati del sistema vigente****, non essendo stato dimostrata la piena consapevolezza da parte loro della illiceità del titolo ottenuto, dal momento che è stato lo stesso Comune, interlocutore istituzionale qualificato e competente, a ingenerare in loro la legittima convinzione della conformità del loro operato alle regole e alle prassi invalse da tempo nel Comune di Milano.*

Lo stesso vale per i funzionari del Comune che si sono sempre mossi ***nella assoluta convinzione circa la piena corrispondenza del proprio operato al diritto e alle consolidate interpretazioni normative****, come hanno testimoniato tutti i dipendenti del Comune esaminati nel processo>>.*

Il Pm non può esimersi dall'evidenziare che la sentenza impugnata, nei suddetti passaggi, laddove facendole proprie riporta la circolare n. 1 del luglio del 2023 e la memoria dell'avvocatura del comune, secondo le quali all'epoca della medesima circolare ovverossia nel luglio del 2023, era incontrovertibile che il DM 1444 e l'art. 41 quinquies della legge 1150/1942 si dovessero disapplicare in Lombardia, viola ancor più tali leggi, in quanto la stessa sentenza aveva ricordato **il dato che già la Corte cost.** aveva emesso la sentenza n. 13 del 2020 e poi la sentenza n. 85 del 2023, con cui aveva statuito con chiarezza che in Lombardia il Dm 1444 **si applica** e che è errata l'interpretare che considerava il comma 1 bis dell'art. 103 della legge reg. 12 del 2005, sul governo del territorio della Lombardia, come un via libera dato ai comuni a introdurre deroghe, attraverso la loro normativa locale secondaria e i Piani del governo del territorio, alle leggi di principi fondamentali dello Stato, quali il Dm 1444 e l'art. 41 quinquies della legge fondamentale urbanistica dello Stato.

Fino alla fine la sentenza, liquidando brevemente l'analisi delle posizioni dei singoli imputati, rimanda alla legittimità delle prassi delle interpretazioni delle leggi e al loro legittimo convincimento della conformità delle prassi seguite, replicando gli stessi errori di diritto già stigmatizzati.

Infatti, a pag. 114 si legge:

[quanto ai] **<<** *costruttori, nelle persone di…, presidente del CDA di…l, e di…, componente del Consiglio di amministrazione (incomprensibilmente non sono stati imputati anche gli altri due componenti del CDA) devono essere assolti per carenza dell'elemento soggettivo sia doloso che colposo. Non sono emersi elementi per suffragare quanto sottolineato dal PM nella sua requisitoria ( ):*

Quanto a…, egli è subentrato nel Consiglio di amministrazione ( ) *tuttavia non può essere dichiarata per tale motivo la sua estraneità ai fatti di cui al processo, perché egli è chiamato a rispondere anche della realizzazione dell'opera 'abusiva', avvenuta tra il 2019 e il 2022.*

Peraltro, il processo non ha offerto alcun elemento di prova che confermi quanto asserito da PM, e cioè che "… ha condiviso le istanze, le pretese e l'atteggiamento del padre, deliberando con lui l'affare e le modalità operative anche con riferimento alla pratica…". Valgono per anche per tale imputato tutte le argomentazioni già svolte in ordine alla carenza dell'elemento soggettivo sia doloso che colposo.

Con riferimento all'arch…..*, che ha redatto il progetto di…o e ha allegato alla pratica edilizia la relazione tecnica che si assume falsa nei contenuti asseverati e nelle relazioni integrative richieste dalla Commissione del paesaggio, deve rilevarsi che non vi è prova di alcuna intesa fraudolenta con i costruttori… o con la Commissione Paesaggio.* ***Egli risulta aver seguito la***

prassi amministrativa, all'epoca assolutamente incontestata *(v. anche Ct…), senza che potessero sorgere dubbi sulla liceità e legittimità dell'intervento da lui progettato. Ne consegue che difetta l'elemento soggettivo sia doloso che colposo dei reati sub A) e B). Anche con riferimento al reato – ormai prescritto – di cui al capo D), difetta la prova dell'elemento soggettivo, essendo emerso che … **aveva la convinzione di agire conformemente alla consolidata interpretazione della giurisprudenza amministrativa e della prassi seguita dal Comune di Milano** (attestata nella sua memoria), **affermata nel parere dell'avvocatura del 2002, e ribadita nella circolare 1/23**, senza alcuna volontà o consapevolezza di affermare circostanze mendaci nella relazione tecnica del progetto.*

*Quanto ai funzionari e dipendenti del Comune di Milano,… **è stato descritto come la mente e il coordinatore del "complotto" e autore, con…, della determina n. 65 del 31 maggio 2018**, che, nell'impostazione accusatoria costituisce, lo strumento procedimentale amministrativo che consentì l'operazione immobiliare, conferendole una parvenza di legalità laddove invece era elusiva di norme, in quanto abilitava l'intervento di demo-ricostruzione di… con SCIA, dopo aver concordato con il dirigente del SUE un atto d'obbligo in discostamento dalle norme morfologiche (presentato previo provvedimento del dirigente di approvazione del suo schema). In tal modo egli si sarebbe sostituito al legislatore statale, "usurpandone" i poteri ed avrebbe introdotto un nuovo titolo edilizio del tutto fantasioso e sui generis (SCIA edilizia ex art. 23 TUE "con atto d'obbligo" in sostituzione del "convenzionamento"), privo dei requisiti funzionali e i presupposti di legge né del convenzionamento di legge.*

Anche per… si richiamano le considerazioni svolte in ordine alla mancanza di prova della volontà di accordarsi con funzionari a lui subordinati e collaboratori e con i costruttori per eludere i divieti normativi e per offrire interpretazione accondiscendenti e fuorvianti delle norme applicabili. Né è stato dimostrato che la delibera 65/18 sia stata predisposta per favorire gli imprenditori edili e, in particolare OPM srl (si veda oltre quanto indicato sul punto per…).

*Il richiamo alle precedenti argomentazioni vale anche per **l'ipotesi del rimprovero colposo circa interpretazioni normative e prassi incongrue, che tali sono state ritenute dalla giurisprudenza (non ancora consolidata) ampiamente successiva** rispetto alla determina n. 65/18 e alla pratica edilizia di via Stresa.*

*Il dirigente del SUE arch…. non ha partecipato ad alcuna istruttoria e ad alcun atto di… e non ha valutato il progetto de quo. Ha apposto la firma alla determina n. 65/18 congiuntamente ad…, **per la quale si richiamano le osservazioni svolte nel paragrafo riguardante il titolo abilitativo**.*

*Si osserva, altresì, che è stato documentato che per redigere la determina contestata i dirigenti si sono rivolti **all'Avvocatura Comunale** confrontandosi a lungo con i legali sui contenuti del provvedimento, al fine di giungere ad valutazione tecnico giuridica condivisa con professionisti e giuridicamente corretta (v. scambio di e-mail depositate il 11.2.26 difesa ...).*

Inoltre… certamente non aveva alcun interesse a favorire speculazione dei privati e non si è poi occupato di specifici interventi edilizi.

Non si ravvisa, pertanto, neppure in capo a… né dolo né colpa con riferimento alle contravvenzioni a lui contestate.

Sostiene il PM che gli altri funzionari del comune (…) avrebbero "agito in piena sintonia con i loro Direttori…, autori della Determina 65 del 31 maggio 2018, che ha offerto un abile paravento operativo, utile ad aggirare i dispositivi del PGT e della legge, che impedivano la pratica edilizia, per come è stata articolata, e l'intervento con quelle caratteristiche morfologiche, dimensionali etc..".

In particolare,…, sarebbe stata "molto determinata nell'assecondare i desideri dei privati e dei suoi superiori, al punto da suggerire loro di sostituire la qualifica di sostituzione edilizia con quella di ristrutturazione".

Ella, subentrata quale responsabile del procedimento dal 1.11.18, quando molte delle determinazioni inerenti all'intervento di via… erano già state prese, ha verificato l'istruttoria svolta dal tecnico… e l'acquisizione di tutti i pareri necessari, ha eseguito controlli sulla conformità normativa con riferimento alle altezze e alle distanze ex art. 86 RE e ha proposto al dirigente l'atto unilaterale d'obbligo.

Quanto alla e-mail 68 della… in risposta alla comunicazione di… del 16.11.18, in cui l'architetto suggerisce di usare termine 'ristrutturazione' anziché 'sostituzione' – che secondo l'accusa proverebbe il concorso della… nell'azione dolosa dei funzionari comunali imputati - si rileva che, ***evidentemente, il suggerimento è stato proposto perché era ritenuta più corretta la dizione ristrutturazione ai sensi dell'art. 3 lett. d) TUE in luogo di quella non più corrispondente alle definizioni del TUE, come modificato nel 2013****, ma non ha mutato la qualificazione dell'intervento, che fin dall'inizio era stato definito come ristrutturazione a seguito di demo- ricostruzione (come indicato nel modulo di presentazione della Scia- allegato alle conclusioni della difesa…). Questo non appare quindi un suggerimento di comodo o illecito, volto ad eludere la corretta qualificazione dell'intervento edilizio, ma una doverosa sottolineatura affinché nell'atto d'obbligo venisse utilizzata il termine corretto, anziché "sostituzione edilizia" non poteva essere utilizzata in quanto non più vigente nell'ordinamento.*

---

68 Si veda la mail prodotta in atti, Acquisita ud. 16.3.2026 relativa alla bozza dell'atto d'obbligo

…, *responsabile dell'unità territoriale dei municipi 1-2-3 nel SUE - definito "altrettanto deciso nello scavalcare la legge per assecondare il fine speculativo dei privati"-, egli si è attenuto ai propri doveri rispettando le disposizioni date, senza poter prevedere che sarebbe stata ritenuta illegittima la pratica di…, che ha seguito lo stesso iter comune a tutte tutti gli altri casi simili di ristrutturazione per demo-ricostruzione. Egli ha seguito atti e procedure che, fino al termine del suo incarico nel 2019, il Comune aveva sempre adottato,* ***nell'osservanza del PGT e del regolamento edilizio****. Anche per questo imputato si richiamano le considerazioni svolte circa quanto attestato nella circolare 1/23 sulla ritenuta correttezza delle prassi del Comune.*

Per il tecnico…*, cui fin dall'inizio è contestata la cooperazione colposa nei reati dei funzionari e costruttori e che, secondo la Procura "supinamente ha accettato il ruolo in cui lo hanno incanalato la RdP e il dirigente", valgono le medesime considerazioni già svolte in ordine all'elemento soggettivo dei funzionari del Comune. Egli era un dipendente, senza funzioni dirigenziali, che ha svolto correttamente l'istruttoria tecnica, come la misurazione dei 60°, seguendo le istruzioni di settore (come confermato dal teste…).*

In conclusione, alla luce delle precedenti considerazioni, tutti gli imputati devono essere assolti dalle imputazioni loro rispettivamente ascritte per difetto dell'elemento soggettivo del reato>>.

*

Lo scandaglio del testo della sentenza impugnata, porta a prender atto delle violazioni in essa contenute dei principi interpretativi elaborati in giurisprudenza sui confini che definiscono la non inescusabilità dell'errore sulla legge penale e sui reati contravvenzionali (confr. tra le tante Cass. III n. 35952/2025). È erroneo **considerare idonea a scusare,** in quanto non è fattore positivo esterno estraneo all'agente, una prassi amministrativa di cui l'agente sia lo stesso autore e alla creazione della quale il soggetto coinvolto beneficiato abbia compartecipato. Gli imputati sono tre dirigenti, una funzionaria e un tecnico del Comune, un progettista di fama e i titolari di importanti intraprese edilizie.

Per giunta, alla luce degli insegnamenti giurisprudenziali sopra richiamati, non può considerarsi idonea a scusare, escludendo così l'elemento psicologico del reato, l'interpretazione errata della legge **da parte di soggetti, che come gli imputati – dirigenti di un importante comune con esperienza pluridecennale maturata negli uffici dell'edilizia, funzionaria responsabile del procedimento con analoga esperienza, e imprenditori e progettista di pari competenze nel campo dell'edilizia e nel territorio dello stesso Comune – sono** tenuti ad una speciale diligenza e **prudenza circa la conoscenza e applicazione delle leggi,** attraverso le quali operano. Attenzione e competenza che va vieppiù pretesa, non solo quindi in ragione della formazione professionale specialistica specifica dei soggetti, ma anche considerata la loro radicata esperienza in tali ruoli negli uffici dell'edilizia di un importante comune e pure **della loro particolare dedizione alla disciplina della ristrutturazione** e all'affinamento delle procedure amministrative dei titoli edilizi, in sede istruttoria e di rilascio e controllo sugli stessi.

La Regione Lombardia, in cui operano gli imputati nelle suddette qualità, è stata impegnata per lunghi anni e a ripetizione in contenziosi giudiziari davanti alle corti di merito, TAR e Consiglio di Stato e alla Corte Costituzionale **sulla qualifica di ristrutturazione** e sulla DIA, nonché sulla questione della asserita applicazione del Dm 1444/1968, che hanno interessato proprio le loro competenze e la loro pratica professionale, di funzionari dell'amministrazione pubblica dell'edilizia e di imprenditore nello stesso settore.

La giurisprudenza giustamente pretende che nel dubbio sulla legge applicabile e sulla sua interpretazione l'agente debba usare la massima prudenza e ove il dubbio permanga astenersi dall'azione.

Da questo principio discende che l'applicazione della legge sulla qualifica di **ristrutturazione,** proprio perché è almeno dalla fine degli anni settanta, e soprattutto in Lombardia ad opera del suo legislatore, oggetto di continue revisioni e interventi della giurisprudenza, richiedeva da parte di soggetti così qualificati le maggiori cautele.

Dall'assunto secondo cui non è idonea a scusare l'ignoranza della legge l'errore dell'imprenditore, cosi come dell'amministratore pubblico dirigente e funzionario degli uffici dell'edilizia, soprattutto se è fonte di dubbi e di giurisprudenza controversa, nonché fonte per il privato di vantaggi economici a discapito della comunità, discende che l'opzione debba cadere sull'interpretazione prudenziale (più restrittiva per l'imprenditore) più tutelante dell'interesse pubblico, per tutte le note implicazioni, relative al reperimento di maggiori aree per dotazioni, alle monetizzazioni delle stesse ed altre conseguenze più vantaggiose per il comune ed i suoi abitanti.

I dati di fatto dell'obiettiva imponenza del fenomeno di interventi edilizi pesanti e trasformativi, nel territorio della città costruita, il numero obiettivo delle pratiche conseguentemente trattate e le disposizioni di servizio dagli stessi imputati date ed applicate (dati rilevati nella stessa sentenza, riportando le circolari e la memoria dell'avvocato del Comune e le memorie dell'imprenditore, di cui sopra), facendo esatto governo dei principi giurisprudenziali suddetti, devono ritenersi fattori che concorrano all'affinamento delle competenze degli stessi soggetti e della loro consapevolezza di tutte le implicazioni che a cascata derivano dalla qualifica dell'intervento edilizio pesante e della adozione del titolo edilizio diretto SCIA, dalla non applicazione del Dm 1444 del 1968, di dotazioni, oneri, sanzioni amministrative e penali.

A soggetti con tali caratteristiche di esperienza e concreta responsabilità di interpreti e applicatori della legge procedurale e sostanziale urbanistica ed edilizia, i canoni dell'ordinaria diligenza professionale e dirigenziale impongono di tenere in debita considerazione la legge, con il massimo scrupolo, essendo appunto persone nella posizione che le rende maggiormente consapevoli di tutte le implicazioni della pianificazione, in particolare in termini di cessione di aree a standard, titoli edilizi e procedure, oneri etc.

Ne discende che i dirigenti qualora siano gli autori delle prassi contra legem non possono appellarsi ad esse per dimostrare la loro diligenza, così come l'architetto professionista e l'imprenditore che hanno utilizzato tali prassi, condividendone le interpretazione non conformi alla legge.

Reciprocamente, **alla luce dei medesimi insegnamenti della giurisprudenza della Suprema Corte non possono il privato e il suo progettista giustificare la propria condotta illecita** invocando un principio di affidamento alla valutazione operata dal dirigente e dal funzionario **dal momento che, pur** quando gli

operatori agissero in un contesto caratterizzato da oscillazioni interpretative giurisprudenziali e in campo tecnico, le violazioni **concernono un coacervo di leggi** dello stato di principi fondamentali (e non leggi o regolanti o procedure di dettaglio), **che, in un perfetto incastro**, difficile da ritenere casuale, tutte tra loro interdipendenti e unidirezionalmente, riguardano gli aspetti della pianificazione attuativa – ivi compresi la quantificazione delle aree da cedere per le dotazioni e gli oneri – e i maggiori guadagni dell'operatore. **Ovvero: il Dm 1444 e la norma di cui all'art. 41 quinquies legge 1150 del 1942**, che dispone l'obbligo del piano attuativo per interventi con le caratteristiche dimensionali del superamento dei 25 metri di altezza e dei 3mc/mc; la norma che qualifica gli interventi di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, la norma che disciplina i titoli edilizi connettendoli alle qualifiche degli interventi stessi, la norma regionale sulle monetizzazione degli standard urbanistici in luogo della cessione gratuita delle aree per poterle realizzare; la norma regionale sul Piano casa, che non consente l'utilizzo dei volumi oggetto di condoni in interventi di sostituzione edilizia; la norma regionale, come applicata dal consiglio comunale, in base alla quale è impedito lo spostamento dei volumi dei locali seminterrati in altre parti dell'edificio.

La sentenza impugnata, riconoscendo che l'imprenditore non avesse rappresentato che i volumi riguardavano due edifici distinti e le esatte superfici preesistenti, tra l'altro condonate, dei suoi seminterrati, avrebbe dovuto applicare il principio per cui non è scusabile l'errore quando il privato operatore ha contribuito a indurre l'amministrazione a errate valutazioni non avendo con chiarezza rappresentato e fornito i dati documentali necessari al riguardo (v. Cass. III n. 1238 del 2025) e avrebbe dovuto applicare lo stesso principio, per valutare le condotte della responsabile del procedimento e del dirigente, che hanno valutato la pratica.

Nella fattispecie i dubbi, per giunta, vertevano su un'altra serie di leggi regionali, di cui la Regione Lombardia si era dotata tra il 2009 e il 2017, **implicate anche direttamente nella fattispecie e che comunque rientravano nel bagaglio conoscitivo dei dirigenti e funzionari, progettisti e operatori del settore operanti nel territorio dei comuni della stessa regione**: le leggi sul piano casa del 2009 e del 2012, che vietavano espressamente che i benefici previsti dalle stesse potessero essere attribuiti agli **edifici abusivi** che erano stai oggetto di condono; la legge n. 7 del 2012, che intervenendo sull'art. 27 della legge 12 del 2005 inseriva nell'elenco dei casi di nuova costruzione la sostituzione edilizia, con mantenimento degli stessi volumi; nel 2014 della legge sul cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante e della disciplina sulle relative dotazioni (art. 51 legge n.12/2005; v. sentenza TAR Lombardia Sez. II, n. 1991 del 17/10/2017).

<u>In conclusione il Pubblico ministero per tutti i motivi sopra illustrati</u>

CHIEDE

l'annullamento della sentenza del Tribunale di Milano impugnata.

Milano 29 ottobre 2026

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA -SOSTITUTO
dott.ssa Marina Petruzzella