

Proc. n. 7523/2024 R.G. N. R.
Proc. n. 4560/2024 R.G. G.I.P.

PROCURA della REPUBBLICA
c/o IL TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO
Depositato / Pervenuto c/o la Segreteria del P.M.

Add. 2 MAG 2024



L'AUSILIARIO

TRIBUNALE DI MILANO
Sezione dei giudici per le indagini preliminari

Il Funzionario Giudice
dr.ssa Adele BUFI

DECRETO DI SEQUESTRO PREVENTIVO
(art. 321 C. p. p.)

Il giudice per le indagini preliminari, Mattia Fiorentini,

esaminata la richiesta del P.M., depositata in data 26.4.2024, di emissione di decreto di sequestro preventivo avente a oggetto:

- area del cantiere sita in Milano, via Lepontina n. 7/9, quartiere Isola;

nel procedimento penale pendente nei confronti di:

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. [REDACTED]
5. [REDACTED]
6. [REDACTED]

7. [REDACTED]

8. [REDACTED]

9. [REDACTED]

INDAGATI

TUTTI

- A) per il reato di cui agli artt. 81 e 110 c.p. e 44 c. 1 lett. b) DPR 380/2001, perché, nelle rispettive qualità, in concorso tra loro e con l'esecutore materiale dell'opera ancora non identificato, con condotte attive e omissive, e in tempi diversi, attraverso una sequela coordinata di fraudolente attestazioni e valutazioni, consentivano, in violazione di legge, la formazione del titolo edilizio (SCIA ex art. 23 dpr 380, del 22.11.2019), relativo all'intervento edilizio, da realizzarsi, sul lotto di mq 1562, all'interno del cortile di via Lepontina 5/7, su cui insisteva l'edificio a due piani e alto metri 11,95¹, adibito ad uffici e laboratori (fogl.187: mapp. 197, 341, 342 e 349). Detto nuovo intervento, qualificato come *ristrutturazione edilizia*, consiste nella sostituzione del preesistente fabbricato, di soli due piani fuori terra, con un **edificio residenziale a torre**, di sette piani fuori terra **alto 21,95 metri**, destinati ad un numero di **61 abitazioni** (il piano seminterrato a n. 11 abitazioni delle complessive n. 61), con un piano interrato per cantine, locale rifiuti e ad un parcheggio meccanizzato; con superficie dichiarata di mq 2.326,77 e densità edificatoria raggiunta di **mc 4,47/mq**^{2 3}.

¹ una parte molto limitata raggiungeva l'altezza di 14,25 metri (v. relazione del Ctp a pag. 4).

² "Intervento volto alla riconversione del sopra descritto compendio immobiliare in un edificio residenziale della S.L. complessiva di 2.326,77 mq, calcolata al netto delle murature perimetrali, ai sensi della LR 31/2014 e comprensiva del bonus volumetrico, del 5%, ai sensi del D.lgs. 28/2011". In altri termini, nel calcolo della superficie del preesistente edificio venivano scomutate quelle dei suoi muri perimetrali, facendo riferimento alla norma regionale sulla coibentazione e risparmio energetico, che prevede il beneficio di tale scomputo per gli edifici di nuova costruzione), calcolando così la capacità edificatoria del lotto dell'intervento, che per la norma tecnica determina (coincide con) la capacità edificatoria del lotto dell'intervento, anche oltre l'indice uniforme dello 0,35 mq/mq, previsto dal PGT di Milano.

Il titolo edilizio conseguito è illegittimo, in quanto emesso in violazione delle seguenti norme:

a) della Norma Tecnica morfologica del PGT, limitativa delle altezze delle nuove costruzioni all'interno dei cortili, dettata dell'art. 15 c. 2 lett. b NtA PdR PGT del 2012 (e ripresa pedissequamente dall'art. 21 del PGT adottato nel 2019), avente carattere inderogabile per espressa previsione del comma 7 dello stesso art. 15⁴,⁵, secondo cui: *"l'edificazione in tutto o in parte all'interno dei cortili dovrà essere di altezza inferiore o pari (...) a quella dell'edificio preesistenti"*⁶. Al riguardo, **la commissione comunale per il paesaggio**, nel valutare il progetto di tale intervento edilizio - che prevedeva, quindi, all'interno di un cortile ricadente all'interno di un isolato già saturo di edifici, la costruzione di un nuovo edificio residenziale alto quasi il doppio di quello preesistente - **nella seduta del 6 giugno 2019** esprimeva parere sospensivo al fine di ricevere precisazioni su taluni aspetti marginali, enunciando al contempo *"il discostamento del progetto delle indicazioni morfologiche del PGT"*, **omettendo di rilevare la sua difformità dalla norma tecnica morfologica inderogabile**, di cui sopra, e considerandolo implicitamente ammissibile, in contrasto con la previsione del comma 7 dell'art. 15 cit. Poi, nella seduta del 18 luglio 2019, esprimeva definitivo parere favorevole.

Allo stesso modo, su tale aspetto del progetto, agivano il [REDACTED] (v. successivo sub capo D, sulla

³ L'Indice 4,47 mc/mq è quattro volte e mezzo circa superiore all'indice uniforme 0,35 mq/mq, previsto dal PGT.

⁴ ART: 15 NdA PdR del PGT 2012:

c.2 Nei Tessuti urbani compatti a cortina, gli interventi edilizi diretti seguono le seguenti indicazioni:

a. la costruzione in cortina deve arrivare sino alla linea di altezza dell'edificio più basso adiacente alla costruzione; laddove quest'ultimo fosse più basso rispetto all'altezza esistente è fatto salvo il mantenimento dell'altezza esistente;

b. **all'interno del tessuto Urbano Consolidato (TUC), l'edificazione in tutto o in parte all'interno dei cortili dovrà essere di altezza inferiore o pari** (fatto salvo il rispetto delle norme igienico-sanitarie e regolamentari esistenti) **a quella dell'edificio preesistente.**

(..)

c. 7. Qualora sia dimostrata l'impossibilità dell'attuazione delle previsioni stabilite dai precedenti commi, resta 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. del presente articolo.**

⁵ i tempi della pratica edilizia, costellata di anomalie e gravi arbitri, si sono protratti dal 2 maggio 2019 fino al 7 luglio 2023, data dell'ultima comunicazione, compiuta con provvedimento del dirigente Misciali, dell'efficacia della SCIA edilizia, che come aveva insistentemente preteso l'operatore, risulta "emendata" da ogni riferimento alla norma tecnica morfologica inderogabile, del divieto nei cortili di edifici più alti di quelli preesistenti (art. 15 commi 2 lett. b e 7 delle NtA del PdR del PGT del comune di Milano del 2012).

⁶ Il PGT del 2019, nel suo Piano delle Regole, all'art. 5, dedicato alle definizioni tecniche, inseriva al comma 24, la definizione di cortile, chiarendo che tutta l'area interna ad un isolato, perimetrato almeno su tre lati, rientra, ai fini del PGT nella nozione di cortile: art. 5. 24 *"si definisce "cortile" l'area libera o occupata anche parzialmente da costruzioni, interna ad isolati morfologicamente identificati da una perimetrazione di edifici, almeno su tre lati, che sia funzionale all'illuminazione e all'aerazione dei locali che vi si affacciano"*.

progressiva degenerazione della condotta del progettista e del Misciali);

- b) violazione dell'art. 41 quinquies comma 6 legge urbanistica fondamentale n. 1150/1942, poiché, per via delle densità previste pari a 4,47 metri cubi per metro quadro -ben superiori ai 3 mc/mq- l'intervento non poteva essere consentito in assenza di un previo piano particolareggiato esecutivo o di un piano di lottizzazione esteso all'intera zona, come stabilito dal cit. art. 41 quinquies, comma 6, **che stabilisce**: "*Nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa*".⁷

Per di più, trattandosi di un intervento in zona densamente edificata, tale da aggravare i *carichi urbanistici*, era necessaria la valutazione di un piano attuativo - del tutto omessa - in base alla più generale **disciplina di legge**, disciplinante le quantità minime di dotazioni pubbliche - c.d. standard urbanistici, di cui al D.M. n. 1444/1968, e di cui all'art. 9 legge reg. 12 del 2005, per cui devono essere garantiti almeno mq 18 di spazi a servizi per abitante⁸.

- c) violazione dell'art. 3 comma 1 lett. d DPR 380/2001, essendo stato l'intervento qualificato nella SCIA del 22.5.2019 e in quella a variante del 22.11.2019, artificiosamente come *ristrutturazione edilizia*, e successivamente, nei numerosi atti della pratica, variamente, a volte come *ristrutturazione leggera e nuova costruzione*, altre volte come *ristrutturazione edilizia pesante e ristrutturazione edilizia leggera*, ed infine, **nella nota che comunicava** alla Società [REDACTED]⁹ **l'efficacia della SCIA** (in luogo della qualificazione dell'intervento fra quelli di "*ristrutturazione pesante*" operata dal progettista) il dirigente [REDACTED] e il responsabile del procedimento [REDACTED] riclassificavano l'intervento, quale "*ristrutturazione edilizia e nuova costruzione*", ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. d) ed e), dpr

⁷ La densità di 4,47 mc/mq è molto elevata: risulta pari a circa quattro volte e mezzo l'indice generale del PGT dello 0,35 mc/mq e spiega la monetizzazione integrale delle aree a standard: la cessione, sia pure parziale, delle aree avrebbe fatto crescere ulteriormente la densità o Indice fondiario; e spiega anche la scelta architettonica della torre, una scelta obbligata in considerazione dell'elevata densità.

⁸ Per l'art. 3 Dm 1444/1968 alla superficie di 25 mq di una residenza corrisponde un abitante, che ha diritto a un minimo 18 mq di aree a standard.

⁹ divenuta nel frattempo proprietaria del compendio.

380/2001¹⁰. L'intervento, invece, poiché riguarda l'edificazione di un edificio del tutto nuovo, perché privo di alcun legame fisico e funzionale col preesistente, andava qualificato nella sua interezza come nuova costruzione, soggetto a permesso di costruire, ai sensi dell'art. 10 t.u. edil. e non sostituibile con SCIA edilizia ex art. 23 t.u. edil.

Questo smembramento della qualificazione giuridica dell'intervento edilizio viola il principio dell'unicità e non parcellizzazione della qualificazione giuridica di un unico intervento edilizio. Tra gli altri, dall'illegittima qualificazione di *ristrutturazione* edilizia, derivano i seguenti indebiti benefici, con profili di danno erariale:

- l'indebita liquidazione di oneri concessori inferiori al dovuto, in violazione degli artt. 44 c. 8 e 48 c. 6 legge reg. 12 2005, art. 17 c. 4 bis dpr 380 2001;
- per il costruttore l'Iva agevolata al 10 %, invece dell'aliquota ordinaria;
- per gli acquirenti, ai sensi dell'art. 16-bis, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi (d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), **una detrazione di imposta, da distribuire in dieci anni, e fino all'importo di euro 96.000** (che dal 2025 si ridurranno a euro 48.000) per ciascuna unità immobiliare, a favore di coloro che l'acquistano entro diciotto mesi dalla fine dei lavori.

d) **dell'art. 46 della legge reg. lom. n. 12 del 2005**, avendo il SUE consentito alla società operatrice la totale "**monetizzazione**" delle aree che dovevano essere cedute per dotazioni pubbliche, o standard (che venivano commisurate al 100% della s.l.p. per la quale era indicato il cambio di destinazione d'uso da laboratorio a residenza (mq 1.182,13) e al 100 % della superficie lorda dell'ampliamento per bonus volumetrico (mq 108,58), e altresì in mq 137,50 da adibire a parcheggi) **e per di più al prezzo di euro 381,03 al mq**, le prime due, e al prezzo di euro 406,28 al mq, le aree a parcheggio, **prezzi** fortemente sottostimati rispetto ai valori di mercato delle aree edificabili dello stesso ambito urbano. Tale monetizzazione avveniva in totale assenza di un piano attuativo e di tutte le altre condizioni **a cui il cit. art. 46 legge 12 del 2005 condiziona la possibilità** di poter "monetizzare" le aree a standard, in luogo della loro cessione, e come rimedio eccezionale, **vanificando così la ratio** di garantire un livello adeguato di dotazioni di servizi alla popolazione insediata e operando un **finanziamento occulto** a carico della collettività e a favore dell'operatore economico.

¹⁰ Va sottolineato che il progetto, asseverato e esaminato dal SUE, prevedeva un ampio piano interrato e un piano seminterrato (in cui realizzare ben n. 11 abitazioni) e che nel vecchio edificio non esistevano né piani interrati né seminterrati. Ciò **rendeva del tutto evidente**, contrariamente a quanto dichiarato nella SCIA, che per realizzare il nuovo edificio residenziale a torre, necessariamente il vecchio doveva essere **totalmente demolito**, diversamente non sarebbe stato possibile lo scavo per le fondamenta adeguate a sorreggere i n. 7 piani previsti (v. rel. del Ctu [redacted], allegate).

L'art. 46 infatti disciplina infatti la monetizzazione come istituto operante solo nell'ambito di una convenzione relativa ad piano di lottizzazione, che va approvato dal consiglio o dalla giunta comunale, nel cui ambito il Comune può addivenire col privato a tale c.d. monetizzare degli standard, in alternativa alla modalità principale, costituita dalla cessione da parte del privato delle aree da adibire a **standard**, esclusivamente in ipotesi di impossibilità o inopportunità circostanziata del loro reperimento, e stabilendo che tale calcolo in denaro degli standard debba considerare *l'utilità economica conseguita dal privato per effetto della mancata cessione delle aree* e debba essere *comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree*.

e) dell' art. 23 dpr 380 2001, in quanto l'intervento è stato comunicato con **SCIA alternativa al permesso di costruire, ai sensi dell'art. 23 DPR 380/2001**, nonché della determina dirigenziale n. 65 del 31.5.2018 (a firma di [REDACTED] direttore pro tempore del SUE, e [REDACTED], direttore pro tempore della Direzione Urbanistica, nei cui confronti, per tale determina, si procede separatamente per il reato ex art. 323 c.p.), in assenza delle condizioni di cui alla medesima norma di legge.

Ed invero nella fattispecie non ricorreva alcuno dei tre casi in cui l'art. 23 t.u. edil. consente il ricorso alla SCIA, poiché:

- non si è in presenza di una ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c)¹¹;
- non sussiste né un piano attuativo urbanistico né un accordo urbanistico equipollente (art. 23 c.1 lett. b);
- l'intervento non ricade in area per cui il piano urbanistico generale preveda precise disposizioni planivolumetriche (art. 23 c.1 lett. c).

A ciò si aggiunge la parallela violazione dell'art. 33 ("Regime giuridico degli interventi") comma 1 lett. d) legge reg. Lombardia n. 12/2005 (lett. d, introdotta dall'art. 7, comma 1 lett. a, della legge reg. n. 20/2020), poiché non si è in presenza di alcuno degli ulteriori casi in cui tale articolo ammette la SCIA ¹².

Infine, per di più, la società operatrice [REDACTED], il progettista direttore dei lavori [REDACTED] e l'attuatore dell'opera (ancora da identificare) **hanno violato lo stesso già gravemente illegittimo titolo edilizio**, poiché,

¹¹L'art. 10, comma 1, lettera c), prevede la c.d. ristrutturazione pesante. Sul rapporto tra art. 3 c. 1 lett. d e art. 10 c. 1 lett. c, Cass. III pen. 1670 del 18.1.2023., riportata alle pagg. 25 e 26 ed anche allegata al presente atto.

¹² L'art. 33 comma 1 lett. d della legge reg. lom. n. 12/2005 oltre che per i casi di cui all'art. 23 t.u. edil. prevede il ricorso alla SCIA in alternativa al permesso di costruire anche per gli interventi di ampliamento e per gli interventi in deroga agli strumenti di pianificazione, ai fini della rigenerazione urbana, di cui agli articoli 40-bis (dichiarata poi incostituzionale) e 40-ter; per gli interventi in deroga, di cui agli articoli 40-bis e 40-ter, condizionata alla deliberazione del consiglio comunale prevista dall'articolo 40, in caso di deroga alle previsioni del PGT, e dall'articolo 40-ter, comma 3 (assolutamente non ricorrenti nella fattispecie).

anziché procedere, come da progetto asseverato da SCIA, alle opere di ristrutturazione dei due piani del preesistente edificio, per poi continuare con l'edificazione degli ulteriori nuovi cinque piani, **hanno proceduto alla radicale demolizione dell'edificio preesistente e allo scavo per le fondamenta del palazzo realizzando** (v. foto allegate alla fine della relazione del CTP [REDACTED])¹³

A Milano dal 14 febbraio 2019 e tutt'ora in permanenza

TUTTI

B) **pr la più grave contravvenzione di cui agli artt. 81, 110 c.p., 30 e 44 lett. c) DPR 380/2001,**

perché - nelle rispettive qualità, in concorso tra loro, con condotte attive e omissive e in tempi diversi, attraverso una sequela coordinata di plurime, artificiose attestazioni e valutazioni - **contribuivano** alla realizzazione dell'insediamento residenziale di cui al capo A) , dando luogo ad una *trasformazione edilizia e urbanistica, in violazione della prescrizione stabilita dalle legge di un previo piano attuativo*, reso obbligatorio, in ragione delle specifiche densità, di gran lunga superiori ai 3 mc per mq, di cui all'**art. 41 quinquies comma 6 legge 1150/1942, che stabilisce**: *“Nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25 non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planovolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa”*.¹⁴

¹³ **In data 25 marzo 2024**, questo Pm riceveva all'indirizzo di posta elettronica dell'Ufficio la telegrafica comunicazione, inviata dalla dipendente del Comune, [REDACTED] -e inviata per conoscenza, tra gli altri, anche ad [REDACTED] -che, accennando al progetto edilizio di via Lepontina 7/9, **informava che era a disposizione dello stesso Pm un'ulteriore richiesta di SCIA a variante presentata il 22 gennaio 2024, aggiungendo tra parentesi : “ (avviso di procedimento con sospensione lavori e segnalazione all'A.G.)”**, riferendo, dunque, l'avviso di procedimento non alla SCIA pregressa consolidatasi nel 2019, ma alla enunciata SCIA in variante del 22 gennaio 2024 .

Nella stessa mail si aggiunge che la cennata documentazione non è inviabile tramite posta elettronica, a causa del suo peso. Questa non chiara comunicazione, non precisa se vi stato o meno un sequestro amministrativo da parte degli stessi uffici del comune che vi sarebbero stati obbligati per legge, che comunque non emerge né dal tenore della medesima comunicazione, né da altre fonti informazioni (e che comunque sarebbe ai fini del procedimento penale irrilevante).

¹⁴ La Suprema Corte di Cassazione ribadisce che in materia edilizia è configurabile il reato di lottizzazione abusiva anche nel caso di interventi realizzati, in difetto di uno strumento pianificatorio di dettaglio, **in zone già urbanizzate o parzialmente urbanizzate**, quando siano di consistenza da costituire una notevole trasformazione del territorio, inammissibile in mancanza di un piano per la realizzazione degli interventi infrastrutturali, che garantisca il raccordo della nuova edificazione a quella preesistente (tra le tante Cass. III , n. 36616 del 07/06/2019). Lo strumento pianificatorio urbanistico di dettaglio ha la funzione di garantire che al nuovo insediamento umano corrisponda il

La valutazione di un piano attuativo doveva precedere il titolo edificatorio, per via dei carichi urbanistici dell'intervento progettato e dal fine del rispetto degli **standard minimi di aree a dotazioni pubbliche** di cui al **DM 1444/1968 e all'art. 9 l. reg. 12/2005**¹⁵.

L'insediamento dei nuovi abitanti nel complesso residenziale comporta un aggravio dei "carichi urbanistici" della zona e l'erosione degli standard relativi ai preesistenti insediamenti; non è stata prevista la realizzazione nemmeno degli standard, ex artt. 41 sexies l. 1150/1942 ed ex art. 3 DM 1444/1968, relativi ai parcheggi e al verde.

A Milano dal 14 febbraio 2019 e tutt'ora in permanenza

dimensionamento delle infrastrutture e la pianificazione delle aree a servizi, in misura adeguata e non inferiori ai limiti inderogabili dettati dalle stesse normative urbanistiche (DM 1444/1968).

La regola dell'art. 41 quinquies comma 6 della legge urbanistica fondamentale dello stato, prevedendo l'obbligo di pianificazione per edifici con densità superiori ai 3 mc x mq e di altezze superiori ai 25 metri presuppone che un edificio superiore a tali dimensioni comporta un impatto e "una trasformazione urbanistica ed edilizia" (così come recita il testo dell'art. 30 tu edil. che criminalizza la lottizzazione abusiva) e quindi detta norma si pone in coerenza con l'intero sistema della disciplina urbanistica e i suoi principi fondamentali e con la ratio della pianificazione urbanistica (che deve PRECEDERE l'attuazione degli interventi edilizi consentiti nella zona dal Piano generale), e che è quella, appunto, di garantire le esigenze igienico sanitarie dell'adeguato soleggiamento areazione e sicurezza dell'edificato e un ordinato sviluppo della città attraverso la dotazione di servizi, omogeneamente distribuite sul territorio, in modo da soddisfare i bisogni degli abitanti da insediare e già insediati.

Non vi è spazio per l'elusione del chiarissimo disposto dell'art. 41-quinquies, sesto comma, la cui *ratio* è ben comprensibile. Altezze e densità superiori ai limiti ivi indicati possono essere consentite dal piano generale, ma comportano un forte carico urbanistico con conseguenze rilevanti sull'ambiente circostante: si impone quindi una valutazione complessiva, estesa all'intera zona, e con la disposizione planivolumetrica degli edifici (non prevista dal piano generale), proprio per valutare l'impatto sulla zona. E' una disciplina prudente e pienamente giustificata, che specifica e rafforza il principio di pianificazione e non può essere vanificata in via interpretativa e applicativa.

In generale la pianificazione urbanistica di dettaglio (piani attuativi) è imposta dalla legge in relazione ai "carichi urbanistici", vale a dire al fabbisogno di spazi e servizi che l'insediamento porta con sé (asili, verde, luoghi di aggregazione etc.), che devono essere garantiti nel rispetto degli appositi criteri e delle misure previsti dalla stessa legge stessa, in particolare dal DM 1444/1968.

La stessa legge lomb. n. 12 del 2005 affida al Piano dei Servizi del PGT tale compito, sancendo all'art. 9 comma 3 che è "comunque assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico pari a 18 metri quadrati per abitante".

Sul punto si rimanda alla sentenza della Corte cost. del 5 maggio 2023 - che, dichiarando inammissibile la questione di incostituzionalità dell'art. 103 comma 1 bis legge lomb. n. 5 del 2005 (che menziona la possibilità per i comuni lombardi di disapplicare il dm 1444/1968), ha spiegato l'attualità in Lombardia del DM 1444/1968, sul rilievo che in realtà la previsione dell'art. 103 comma 1 bis aveva un valore funzionalmente e temporalmente circoscritti, vale a dire era funzionale soltanto all'adeguamento, da avviare entro il termine massimo di anno dal 15 settembre 2009, dei PRG dei comuni lombardi ai criteri dei PGT della legge reg. lomb. sul governo del territorio n. 12 del 2005.

Nella fattispecie operavano tra l'altro l'art. 9 l. reg. Lom. e l'art. 11 delle Norme di Attuazione del Piano dei Servizi del PGT, per cui (art. 11) : "*Dotazione di servizi nel Tessuto Urbano Consolidato*" nei casi di interventi di nuova costruzione con l'utilizzo dell'Indice di edificabilità Territoriale (IT) unico di 0,35 mq/mq non sono richieste dotazioni territoriali per servizi" (comma 1), mentre per la superficie lorda realizzata in eccedenza rispetto al suddetto indice, per la categoria funzionale residenziale, "*le dotazioni territoriali per servizi sono dovute nella misura*" del 100% della superficie lorda (art. 11, comma 2, lett. a, delle norme di attuazione del piano dei servizi).

¹⁵ V. tra le altre le sentenze della Corte costituzionale del 20 ottobre 2020, del 9 maggio 2023 n. 90; del 6 luglio 2023 n. 136 e del 18 luglio 2023 n. 147, sull'inderogabilità degli artt. 7, 8 e 9 DM 1444/1968 ed in generale sull'obbligo del rispetto degli standard di cui allo stesso DM e sull'obbligo della pianificazione urbanistica. Ribadisce la Corte costituzionale che il principio della pianificazione urbanistica, espresso dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della l. 1150/1942, ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale e quindi limita anche la potestà legislativa esclusiva di una Regione a statuto speciale come la Regione siciliana. E' logico e coerente che anche il sesto comma dell'art. 41-quinquies l. 1150/1942, per il suo contenuto, ha la stessa identica natura dei commi ottavo e nono. La conseguenza è che il comma sesto costituisce limite alla potestà legislativa delle Regioni ordinarie (e a maggior ragione costituisce limite ai poteri comunali di governo del territorio).

C) per il reato di cui all'art. 19 c. 6 legge 241 /1990, perché nella sua relazione asseverata, allegata alla SCIA presentata il 22 maggio 2019, in qualità di progettista, dichiarava falsamente la conformità alla legge di un progetto e di un titolo edilizio affetto dai vizi di cui ai capi A e B, e innanzitutto omettendo dolosamente di rilevare la norma tecnica inderogabile (di cui all'art. 15 c.2 lett. b NA del PGT cit.), che rendeva il progetto inammissibile, e qualificando l'intervento come di ristrutturazione edilizia.
A Milano il 22 maggio 2019

D) per il reato di cui agli artt. 81 e 323 comma I e II e 61 1 n.7 c.p., perché, in attuazione di un unico disegno criminoso, quale pubblico ufficiale, nello svolgimento delle proprie funzioni di presidente della commissione per il paesaggio, in violazione di specifiche regole di condotta previste dalla legge e dalle quali non residuano margini di discrezionalità, intenzionalmente procurava ai destinatari degli atti a sua firma un ingiusto vantaggio economico di rilevante gravità.

Più specificamente, ometteva dolosamente di rilevare che il progetto allegato alla SCIA violava la norma morfologica inderogabile di cui all'art. 15 NtA PdR del PGT, secondo cui all'interno dei cortili le altezze delle nuove costruzioni non possono essere superiori a quelle degli edifici preesistenti.

A Milano il 6 giugno 2019 e il 18 luglio 2019

E) per il reato di cui all'art. 19 c. 6 legge 241/1990, perché nella sua relazione asseverata, allegata alla SCIA presentata il 22 novembre 2019, in qualità di progettista, dichiarava falsamente la conformità alla legge di un progetto e di un titolo edilizio affetto dai vizi di cui ai capi A e B, e innanzitutto omettendo dolosamente di rilevare la norma tecnica inderogabile (art. 15 c.2 lett. b NA del PGT cit.), che rendeva quel progetto inammissibile e qualificando l'intervento come di ristrutturazione edilizia.

A Milano il 22 novembre 2019

F) per il reato cui agli artt. 81, 110 e 323 comma I e II c.p., perché, in concorso tra loro e attuazione di un unico disegno criminoso, quali pubblici ufficiali nello svolgimento delle proprie funzioni, in violazione di specifiche regole di condotta previste dalla legge e dalle quali non residuano margini di discrezionalità, intenzionalmente procuravano ai destinatari degli atti a loro firma un ingiusto vantaggio economico di rilevante gravità.

Più specificamente, [redacted] in qualità di responsabile del procedimento, attraverso gli atti e i provvedimenti

amministrativi emessi nell'ambito del procedimento relativo all'intervento edilizio di Lepontina esprimendosi in favore di tale intervento edilizio, in sede di valutazione della SCIA, e riconoscendo la sua conformità al PGT e alla legge, omettevano dolosamente di rilevare la violazione delle norme tecniche morfologica inderogabile del PGT, la violazione dell'art. 41 quinquies comma 6 legge n. 1150/1942, gli articoli 3 comma 1 lett. d) e 23 del DPR 380/2001, l'art. 46 della l. reg. n. 12 del 2005 e gli altri citati sotto i capi A e B.

Tra l'altro [REDACTED]

- il 16.9.2019 emetteva e comunicava (sulla scorta delle valutazioni dei rup Rimoldi) la determina di approvazione dello schema di atto unilaterale d'obbligo, in cui: classificava l'intervento in parte quale ristrutturazione leggera in parte quale nuova costruzione, sul presupposto che l'intervento stesso comportava la "deroga" alle indicazioni morfologiche di cui all'art. 15.2.b delle Nt del PdR del PGT, "secondo le disposizioni del comma 7 del medesimo art. 15";
- lo stesso 16.9.2019 comunicava all'operatore e al progettista l'efficacia della SCIA alternativa al pdc, ai sensi dell'art. 23 t.u. edil. c della determina dirigenziale 65/2018;
- il 25.1.2021 comunicava alla società [REDACTED] e al progettista [REDACTED] (che ne aveva fatto richiesta, pretendendo che si cancellasse nel provvedimento di efficacia della SCIA il riferimento alla deroga all'art. 15 comma 2 lett. b NtA PdR PGT 2012, vale a dire la norma sul divieto di nuove costruzioni in cortile di altezze superiori all'esistente) **l'annullamento del provvedimento di efficacia della SCIA comunicato il 16.9.2019**, e che nelle more della bonifica dell'area dell'intervento, avrebbe provveduto, alla rettifica e all'integrazione della medesima determina del 16.9.2019 (eliminando, come sollecitato dalla società, il riferimento alla "deroga" alle indicazioni morfologiche, di cui all'art. 15.2. b delle Norme tecniche del PdR PGT, che la società fraudolentemente adduceva essere stato frutto di errore materiale, che ove non emendato l'avrebbe esposta al rischio di annullamento del titolo edilizio);
- il 30 gennaio 2023 approva nuovo schema di atto unilaterale d'obbligo;
- il 7 luglio 2023, infine, comunicava alla Società LEPONTINA 7-9 S.r.l.¹⁶ la nota a firma propria e della rup [REDACTED], che sanciva l'efficacia della pregressa SCIA (che era stata irrivalentemente già annullata il 25 gennaio 2021), omettendo in tale nota ogni riferimento alla norma tecnica moderatrice delle altezze delle nuove costruzioni in cortile, di cui all'art. 15 comma 2 lett. b delle NtA cit. Tra l'altro, nella medesima comunicazione, a dispetto della qualificazione dell'intervento fra quelli di "ristrutturazione pesante" operata dal

¹⁶ divenuta nel frattempo proprietaria del compendio.

progettista, lo qualificava di “ristrutturazione edilizia e nuova costruzione”.

Così agendo gli indagati consentivano consapevolmente la realizzazione del complesso edilizio di cui è causa, **procurando all’operatore il corrispondente illecito vantaggio economico.**

In aggiunta, qualificando l’intervento come di ristrutturazione edilizia, procuravano all’operatore l’indebita riduzione degli oneri concessori, in violazione degli artt. 44 c. 8 e 48 c. 6 legge reg. 12 2005, art. 17 c. 4 bis dpr 380 2001; inoltre, la stessa qualificazione di ristrutturazione edilizia comporta l’indebito beneficio di due vantaggi tributari, ai danni dell’erario: 1) l’Iva per il costruttore è agevolata al 10 % invece dell’aliquota ordinaria; 2) l’art. 16-*bis*, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi (d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917) prevede una detrazione di imposta, da distribuire in dieci anni, e fino all’importo di euro 96.000 (che dal 2025 si ridurranno a euro 48.000) per ciascuna unità immobiliare, a favore di coloro che l’acquistano entro diciotto mesi dalla fine dei lavori.

Con l’aggravante dell’ingiusto vantaggio economico e correlativo danno per la p.o. di rilevante gravità.

A Milano dal 22 maggio 2019 al 7 luglio 2023

OSSERVA

Così il P.M. nel corpo della sua richiesta:

“... ”

a) PREMESSA

Occorre premettere che questo Ufficio, ormai da settembre 2022, è impegnato in indagini che riguardano la gestione della materia edilizia e urbanistica presso i competenti uffici del comune di Milano, e che (partendo dall’esame tecnico-giuridico puntuale di singoli interventi edilizi, piazza Aspromonte, torre di via Stesa, torri di via Crescenzago, per citarne solo alcuni) hanno via via rivelato il ricorso sistematico da parte del SUE del comune di Milano a metodologie di rilascio o di asseverazione dei titoli edilizi, che, con riferimento a rilevanti interventi edilizi, **omettono l’aspetto della previa pianificazione di dettaglio, di competenza del consiglio o delle giunta comunale**, e violano la serie di leggi, del tutto analogamente a quanto contestato nel presente procedimento, sotto i capi A e B. **Il risultato finale, tra gli altri, è quello della violazione degli standard urbanistici di legge. Si tratta di metodologie fondate su determine dirigenziali e circolari di direttori e dirigenti dello stesso settore del comune, che susseguendosi dal 2015 hanno creato un sistema urbanistico e di titoli edilizi “semplificati e in deroga” ai principi fondamentali della materia, in tema di pianificazione e cessione di aree per le dotazioni urbanistiche e di relativi oneri.**

Molto di recente alcune di tali determinine sono state “sospese” dallo stesso direttore della Direzione Rigenerazione Urbana”, mediante altre apposite determinine del 16 e 23 marzo scorso¹⁷

Come espressamente dichiarato in queste stesse ultime determinine, la suddetta “sospensione” temporanea delle precedenti determinine è stata conseguenza delle indagini di questa Procura, ma soprattutto del **decreto reso dal Gip, dott.ssa Daniela Cardamone il 22 gennaio 2024**, sul caso delle torri di via Crescenzago, nel proc. n. 4622/2023 RGNR e n. 25699/2023 Gip - All. 10).

Infatti il Gip nel citato decreto (sebbene abbia negato il sequestro, ritenendo lo stato dei lavori troppo avanzato e obbligo del comune fermarlo), ha accolto pienamente la ricostruzione di questo Ufficio, della serie di “macroscopiche” violazioni di legge consumate dal SUE, consentendo nel caso di quel procedimento (analogo al caso del presente procedimento) un insediamento, consistente in due alte torri e un edificio a stecca, di oltre 300 abitanti, in assenza di un previo piano attuativo, definendolo di ristrutturazione edilizia, operando monetizzazioni degli standard al di fuori dei relativi presupposti della legge regionale, ammettendo la SCIA ai sensi dell’art. 23 Dpr 380/2001, in assenza della condizione di un previo piano attuativo o di precise disposizioni planivolumetriche nel piano generale, e in applicazione dell’illegittima determina n. 64 del 31 maggio 2018 del [REDACTED] (determina SCIA e “convenzionamento”, tra quelle “sospese” con determina del 20 marzo 2024 - per cui si procede nell’ambito del procedimento di via Stresa, proc. n. 4622/2023 RGNR, per cui è già stata formulata richiesta rinvio a giudizio).

Ciò posto, il presente procedimento sull’intervento di via Lepontina 7/9, trae origine dalla notizia che ne ha voluto dare al Pm [REDACTED] (amministratore di una serie di società, di scopo, immobiliari), nell’ambito del procedimento, in cui lo stesso è indagato per la costruzione di un palazzo nel cortile di piazza Aspromonte 12/14 (proc. n. 32577/2022 RGNR), e rientra nell’ampia casistica, cui pure si assiste, delle costruzioni in aree cortilizie (ovverossia di costruzioni in aree interne ad isolati) di edifici di altezza e volumi maggiori di quelle degli edifici preesistenti di cui prendono il posto o che vengono innalzati. Interventi che danno luogo ad insediamenti abitativi sproporzionati, che comportano trasformazioni di quegli spazi ristretti, autorizzati dal comune in violazione della norma tecnica specifica del Piano del Governo del territorio, che vieta in cortile la costruzione di edifici di altezza maggiore dei preesistenti, e dei minimi criteri pianificatori di legge, e che danno luogo tecnicamente a delle lottizzazioni abusive.

¹⁷ v. La determina 1/2023 del 21 luglio 2023 del direttore Area Rigenerazione Urbana, dava disposizioni operative agli uffici, sostenendo la non applicabilità in Lombardia della legge urbanistica fondamentale dello Stato n. 1150/1942 e del DM 1444/1968 -avente ad oggetto le quantità minime di dotazione ad abitante, o standard urbanistici, e i limiti inderogabili di densità, altezza e distanze minime. La stessa circolare del 21 luglio 2023 era già stata segnalata e messa in evidenza dal CTU, [REDACTED], nel procedimento sul caso delle torri di via Crescenzago, n. 4622/2023 RGNR e n. 25699/2023 Gip.

In estrema sintesi, anche nel caso di specie l'intervento è stato assentito:

1. in violazione della citata norma tecnica del PGT del comune di Milano, introdotta nel 2012, che vieta nuove costruzioni nei cortili più alte delle preesistenti;
2. in assenza di un previo piano attuativo della zona, in violazione dell'art. 41 quinquies comma 6 della legge 1150/1942, e violando al contempo gli standard di cui al Dm 1444/1968 e all'art. 9 comma 3 legge reg. 12 del 2005, causa dello stravolgimento dei luoghi;
3. qualificando l'intervento come *ristrutturazione edilizia*;
4. monetizzando le area da cedere al comune, in violazione dell'art. 46 legge reg. 12 del 2005;
5. utilizzando come titolo abilitativo la SCIA edilizia, "con atto unilaterale d'obbligo", ai sensi dell'art. 23 t.u. edil. e della determina dirigenziale 65 del 2018 (dei dirigenti del comune Zinna e Oggioni), in violazione dei presupposti di cui allo stesso art. 23 t.u. edil..

La relazione del consulente urbanista [REDACTED] (All. 1), cui questo Pm ha affidato l'incarico di verificare la pratica amministrativa, al contempo sintetica e pertinente sulle questioni decisive, ha messo a nudo con consequenzialità e rigore tecnico scientifico tutti i sopra menzionati aspetti.

Risulta confermato che anche nella fattispecie, da parte dei dirigenti e funzionari del SUE coinvolti, sia stato violato l'a b c dei principi costituzionali di legalità, di tipicità dell'atto amministrativo, di gerarchia delle fonti, su cui si fonda lo stato di diritto, dei principi di cui all'art. 117 della Costituzione, che sorreggono la legislazione concorrente delle Regioni in materia di Governo del Territorio (ovverossia l'urbanistica), mediante Determine e procedure abnormi.

Si constata la formazione di un sistema che – attraverso una lettura *elastica* del Regolamento Edilizio, fondata su determine dirigenziali – finisce per attribuire alla suddetta **commissione comunale per il paesaggio** poteri in realtà decisori discrezionali sulla fattibilità del progetto edilizio, addirittura anche in fase di esame del titolo edilizio, in materie che quindi esulando del tutto dal campo suo proprio della compatibilità paesaggistica, per sconfinare in quello edilizio e soprattutto urbanistico. Un sistema che in ultima analisi ha consegnato a tale organismo "valutativo" del comune poteri discrezionali in ordine alla formazione dei titoli edilizi, non ammissibili e in contrasto col sistema nella materia previsto e disciplinato dalla legge dello stato e della regione Lombardia.

La commissione per il paesaggio, alla quale il Regolamento Edilizio comunale e il PGT del comune di Milano hanno attribuito ampi poteri valutativi in fase istruttoria delle pratiche edilizie, è un organismo che ¹⁸ **non garantisce indipendenza e**

¹⁸ v. tra gli altri artt. 39, 40, 55 RE.

trasparenza, in quanto composto da professionisti architetti, nominati personalmente dal sindaco, che esercitano la libera professione a Milano (per cui ricevono parcelle dagli operatori), i cui progetti vengono sottoposti alla valutazione della stessa commissione del paesaggio, in osmosi con l'ufficio dello Sportello Unico dell'Edilizia, che per legge valuta gli stessi progetti.

b) ESAME TECNICO DELLA PRATICA EDILIZIA
Urgenza del sequestro cautelativo del cantiere

Gli atti dell'intera pratica amministrativa dell'intervento di via LEPONTINA n.7/9, sono stati acquisiti dalla Polizia giudiziaria delegata, dagli uffici del Comune di Milano. La relazione del CTU urbanista, arch. [REDACTED], che si allega alla presente istanza per farne parte integrale, offre la ricostruzione dei passaggi salienti della pratica, focalizzando le deliberate storture poste in essere dai protagonisti nella trattazione della pratica edilizia e i dati obiettivi e giuridici, che, a giudizio di chi scrive, permettono di ravvisare i vizi del titolo edilizio ottenuto dalla società operatrice, il dolo degli indagati, e quindi gli elementi oggettivi dei reati di abuso edilizio e lottizzazione abusiva, di cui agli artt. 44 lett. b) e c) e 30 t.u. edil., sintetizzati sotto i capi A e B, strettamente afferenti alla presente istanza di sequestro¹⁹, e gli altri paralleli reati, sintetizzati sotto i successivi capi.

Il consulente, appropriatamente e con particolare consequenzialità, focalizza le più gravi discrasie, illogicità e violazioni che inficiano il procedimento della pratica edilizia, poste in essere nel lungo corso del suo iter, durato dai primi del 2019 al luglio del 2023 (gli atti ed i documenti richiamati nella relazione del consulente, sono ad essa allegati, in formato elettronico (PDF) ottenuto mediante memorizzazione in *files* nominati secondo il seguente schema: "AAAA-MM-GG Titolo sintetico.pdf", cosicché la denominazione del file consente di individuare la datazione del documento e, in estrema sintesi, il contenuto al fine di facilitarne la ricerca - v. CD-ROM allegato alla relazione di Consulenza Tecnica-).

La relazione del ctu tocca incidentalmente anche gli aspetti della **normativa urbanistica violata**, immancabilmente connessi a quelli edilizi. Tale normativa verrà richiamata nel corso del presente atto, data l'**importanza che assume nel caso di specie assume, per via** delle caratteristiche del luogo, delle densità che il progetto residenziale è volto a realizzare, per il fabbisogno di servizi pubblici che porta con se (**carichi**

¹⁹ Cassazione su illegittimità del titolo e poteri del giudice penale. Va ricordata l'immutata giurisprudenza della Cassazione, che sancisce l'equiparazione tra la fattispecie della materiale assenza dei titoli edilizi e quelle dell'assenza dei titoli abilitativi per la loro illegittimità e del conseguente obbligo del giudice di non tenerne conto, ai fini della configurabilità dell'elemento oggettivo dei reati di cui agli artt. 44 e 30 t.u. edil. Tra le innumerevoli si richiama Cass. Sez. III n. 39753 del 5 novembre 2021 (CC 16 set 2021).

urbanistici), relativi **standard** (o aree a servizi, che dir si voglia) da **rispettati per legge**.

In estrema sintesi il progetto allegato alla prima SCIA, presentata il 22 maggio 2019 e come poi modificato nella SCIA del 22 novembre 2019, prevedeva **all'interno del cortile** di via Lepontina 7/9 a Milano, esattamente sul lotto di mq **1562**²⁰ in origine occupato dall'edificio a due piani e alto metri 11,95, adibito a laboratori e uffici (fogl. 187: mapp. 197, 341, 342 e 349), la "**ristrutturazione**" dei due piani di cui si componeva il preesistente edificio, la loro trasformazione in appartamenti, e la costruzione su di essi di altri cinque piani, e sotto di essi un piano interrato per cantine e altri locali, per ottenere il risultato finale di un edificio residenziale di sette piani, alto **21,95 metri, destinato a n. 61 appartamenti**, con superficie di pavimento totale di mq 2.326,77 e densità edificatoria di **4,47 metri cubi per metro quadro**²¹ .

Per abilitare l'intervento, come detto, sono state comunicate al SUE una prima SCIA in data 22 maggio 2019 e la SCIA in variante in data 22 novembre 2019.

L'intervento, ha ricevuto la qualificazione di "**ristrutturazione edilizia e nuova costruzione**", al termine della procedura.

Le aree a standard, calcolate dal SUE, sulla base delle indicazioni dell'operatore, sono state interamente **monetizzate** : venivano commisurate al 100% della superficie lorda di pavimento per la quale era indicato il cambio di destinazione d'uso da laboratorio a residenza (mq 1.182,13) e al 100 % della superficie lorda dell'ampliamento per bonus volumetrico (mq 108,58), e altresì in mq 137,50 da adibire a parcheggi, **e per di più al prezzo, di euro 381,03 al mq le prime due** e al prezzo di euro 406,28 al mq le aree a parcheggio, **fortemente sottostimati rispetto ai valori di mercato delle aree edificabili dello stesso ambito urbano**, ed in totale assenza di un piano attuativo e di tutte le altre condizioni **a cui il cit. art. 46 legge 12 del 2005 consente al comune** di poter consentire la "monetizzazione" delle aree a standard (in luogo della loro cessione, e come rimedio eccezionale).

²⁰ **Il Piano di Governo del Territorio (PGT) all'epoca vigente inquadra il lotto in questione secondo le seguenti principali previsioni:**

- il Piano delle Regole comprende l'immobile nel contesto del Tessuto urbano consolidato (TUC) - di cui all'art. 2.1.a delle Norme di Attuazione (N.A) con una Classe di fattibilità geologica F2 (fattibilità con modeste limitazioni) e lo colloca all'interno del Tessuto urbano di recente formazione;
- L' Allegato 2 colloca l'immobile all'interno delle Area di valorizzazione del paesaggio urbano (Art. 18.1.a) con Sensibilità paesaggistica alta (Art. 18.2.);
- La tavola R 02 Var. comprende l'immobile negli Ambiti contraddistinti da un disegno urbanistico riconoscibile (ADR)_(Titolo II - Capo 11): **tessuti urbani compatti a cortina, di cui all'art.15.2** in prossimità di Ambiti ed elementi identitari quali giardini e parchi storici e percorsi e radiali storiche.

²¹ I metri cubi si calcolano considerando l'altezza parametrica di interpiano di 3 metri. La densità di 4,46 mc/mq è ben superiore alla soglia di 3mc/mq oltre la quale, l'art. 41 quinquies comma 6 L.1150/1942, richiede la preventiva approvazione di un piano attuativo.

Circa l'inquadramento del lotto nei documenti che compongono il Piano urbanistico generale del comune di Milano, è importante rilevare che la tavola 02 var. NdA PdR, comprende il lotto di via Lepontina 5/7 negli Ambiti contraddistinti da un disegno urbanistico riconoscibile (ADR) (Titolo II - Capo 11) : tessuti urbani compatti a cortina, di cui all'art.15.2 in prossimità di Ambiti ed elementi identitari quali giardini e parchi storici e percorsi e radiali storiche.

In altri termini il piano urbanistico generale individua Ambiti urbani, come quello di specie, caratterizzati da costruzioni a cortina o a tessuto cortilizio, che tra le vie pubbliche formano isolati (le cui aree interne sono definite dallo stesso PGT cortili), e pone, al fine teorico della tutela delle loro caratteristiche edilizie tipologiche (l'edificato a cortina), alcune "norme morfologiche" ; l'art. 15.2 cit. prevede tra le norme morfologiche, quella del comma 2 lett. b, secondo cui un nuovo edificio all'interno di un cortile non può superare le altezze dell'edificio preesistente. Tale norma, per espressa previsione del comma 7 medesimo art. 15, a differenza di altre, stabilite dallo stesso art.

15, non è derogabile nemmeno dalla commissione per il paesaggio (col sistema del parere favorevole alla deroga²²).

Le norme morfologiche relative al tessuto cortilizio della città, oltre che ad esigenze di armonia e di conservazione del patrimonio edilizio più pregiato (come è appunto quello a cortina), rispondono all'esigenza di preservare le funzioni anche sociali del cortile ed altresì di assicurarne la sua funzione igienico sanitaria, essendo il cortile, anche secondo le definizioni e la disciplina del Regolamento Edilizio, lo spazio tecnico che assume la funzione di dare aria e luce ai locali degli edifici che vi si affacciano. Il Regolamento Edilizio di Milano, come quello degli altri comuni, contiene norme regolamentari sui cortili, che stabiliscono le sue modalità costruttive, dimensioni, proporzioni tra lo spazio calpestabile e l'estensione dei fronti degli edifici che vi si affacciano, e ciò per impedirne l'alterazione della funzionalità igienico sanitaria, ma anche per garantire la importante funzione di spazio di socialità del cortile e di tutela dell'abitato dalle pressioni esterne. Il cortile quindi assume anche una dimensione urbanistica e di misura contro la pressione costruttiva (v. tra gli altri l'art.

²² L'art.35 del R.E., intitolato CONVENZIONAMENTO TIPOLOGICO E PLANIVOLUMETRICO, prevede:

1. Sono soggetti alla sottoscrizione di un atto d'obbligo gli interventi per i quali è prevista la regolamentazione degli aspetti tipologici e planivolumetrici, in relazione alla modifica di sagoma e/o di sedime e/o alla tipologia di intervento nonché allo scostamento dalle previsioni morfologiche fissate dal PGT. Il soggetto legittimato deve motivare le ragioni delle scelte effettuate nel progetto che mediante la sottoscrizione dell'atto d'obbligo si impegna a realizzare nel rispetto del parere vincolante della Commissione per il Paesaggio.

2. Sono soggetti a preventiva sottoscrizione di una convenzione con l'Amministrazione comunale gli interventi che contemplino una disciplina dell'assetto planivolumetrico e delle tipologie edilizie a superamento delle prescrizioni relative all'ambito vincolato ex legge 1497/39 del tratto di Naviglio Grande e Pavese in Comune di Milano.

110 commi da 1 a 10 del Regolamento Edilizio del comune di Miano del 2014, tuttora vigente, e articolo 5 c. 24 delle NtA PdR del PGT del 2019).

Per agevolarne la lettura, si riportano schematicamente le descrizioni dell'edificio preesistente e dei progetti allegati alle SCIA, che si traggono dagli atti della pratica, analizzata dal SUE

L'edificio esistente - destinato ad uffici - sito in via Lepontina 7-9, è collocato all'interno di una corte senza affaccio diretto sul fronte stradale e si sviluppa: in un piano interrato ospitante il locale caldaia; in un piano terra, con la maggior parte dei locali che hanno destinazione laboratorio (la maggior parte) e con altri con funzione di archivi; in un piano ammezzato che ospita due archivi, un deposito e una sala riunioni; in un piano primo, caratterizzato da un volume lineare, con un corridoio centrale che garantisce la distribuzione negli uffici e nei servizi accessori. **L'altezza** del corpo ospitante gli uffici raggiunge una altezza massima di **11.95 mt** mentre il corpo più alto - con superficie molto limitata ma che permette l'accesso alla copertura - raggiunge una altezza di 14.25 mt..

Progetto allegato alla SCIA di cui alla determina dirigenziale del 16 settembre 2019

(descrizione sulla base della relazione tecnica di progetto)

L'intervento consiste nella **ristrutturazione edilizia** del fabbricato esistente con' incremento della volumetria tramite il soprizzo dell'edificio esistente costituito attualmente da un piano terra, piano ammezzato e primo piano fuori terra, fino ad arrivare a sette piani fuori terra (...). La destinazione d'uso finale dell'immobile consiste, infatti, in **64 appartamenti** con un taglio di metrature miste. Il piano terra, oltre a 11 appartamenti, presenta anche una palestra di uso comune e una

composizione dello spazio verde con giardini ad uso privato e spazi comuni verdi che portano dalla quota della strada di Via Lepontina a una quota di -1 mt..

I piani superiori sono interamente occupati dagli appartamenti e dai rispettivi terrazzi e logge; infine, **il piano interrato ospita le cantine** (una cantina per ogni appartamento), il locale rifiuti, e il **parcheggio meccanizzato** collegato con una piattaforma rotante al piano terra. Per realizzare questo intervento è necessario **variare la destinazione d'uso** dell'immobile, dall'attuale funzione terziaria alla futura destinazione residenziale. L'edificio, una volta ristrutturato arriverà a toccare la stessa quota degli edifici adiacenti +21.95.

(descrizione sulla base della relazione tecnica del Funzionario tecnico del Comune)

Trattasi di SCIA art.23 inerente la **ristrutturazione edilizia** di edificio esistente con cambio di destinazione d'uso da terziario a residenziale, con traslazione di s.l.p. e scomputo murature esistenti ai sensi L.R. 38/2015. **Lo stato di fatto presenta un corpo di fabbrica in corte interna, di n. 2 piani fuori terra, a destinazione laboratorio-uffici, oltre al piano interrato, per una s.l.p. dichiarata dalla Parte pari a 2.218, 19 mq,** così suddivisa:

Piano terra s.l.p. pari a 1.182, 13 mq. a destinazione laboratorio;
Piano ammezzato s.l.p. pari a 413,98 mq. a destinazione terziario;
Piano primo s.l.p. pari a 622,08 mq. a destinazione mista uffici.

Il progetto prevede una nuova distribuzione della s.l.p. a seguito di traslazione e modifica di sagoma dell'edificio, usufruendo anche dello scomputo murature perimetrali ai sensi L. R. 38/2015, nelle seguenti modalità:

Realizzazione di piano interrato con parcheggio meccanizzato per n. 16 posti auto oltre a cantine e locali tecnici;

Ristrutturazione edilizia leggera al piano seminterrato a quota -1 mt dallo spiccatto stradale con cambio d'uso da laboratorio a residenza per la realizzazione di **n. 11 unità abitative** per una s.l.p. pari a 331,36 mq., oltre a 71, 11 mq. di superficie ai sensi art.74 R.E. per la realizzazione di palestra condominiale;

Ristrutturazione edilizia leggera al piano primo con cambio d'uso da terziario a residenza, per la realizzazione di n. 9 unità abitative per una s.l.p. pari a 383,84 mq.; **Ristrutturazione edilizia leggera** al piano secondo con cambio d'uso da uffici a residenza, per la realizzazione di n. 12 unità abitative per una s.l.p. pari a 457,52 mq.; **Nuova costruzione** al piano terzo con traslazione e cambio d'uso da laboratorio a residenza, per la realizzazione di n. 8 unità abitative per una s.l.p. pari a 295,22 mq.; **Nuova costruzione** al piano quarto con parziale traslazione con cambio d'uso da -uffici residenza e applicazione bonus volumetrico ai sensi D.L.gs. 28/2011, per la realizzazione di n.8 unità abitative per una s.l.p. pari a 295,22 mq.;

Nuova costruzione al piano quinto e sesto con traslazione e cambio d'uso da laboratorio a residenza, per la realizzazione di n.16 unità abitative per una s.l.p. pari a 565,46 mq.

La s.l.p. oggetto di ristrutturazione pesante è pari a **1.155,88 mq.** mentre **il totale della s.l.p. di progetto ammonta a 2.328,60 mq** in quanto l'edificio si avvale dell'incremento volumetrico previsto dalle premialità del D.lgs. 28/2011 pari al 5% del volume esistente, fatta salva la verifica dell'ufficio UCREDIL con esito positivo.

Si evidenzia che la parte ha reperito in loco n. 16 posti auto a cui si aggiungono **n.47 posti auto non reperiti in loco da monetizzare,** per un totale di n. 63 posti auto necessari alle unità abitative in progetto.

2019

Progetto allegato alla segnalazione di SCIA in data 22 novembre

(descrizione sulla base della relazione tecnica di progetto)

L'intervento oggetto della presente SCIA costituisce una variante al progetto presentato in data 20/05/2019 con protocollo PG 0223273/2019 e consiste nella **ristrutturazione edilizia del fabbricato esistente**. Le modifiche apportate, a mezzo della presente variante al progetto approvato, prevedono **una leggera variazione** nella distribuzione interna degli ambienti, **soprattutto al piano terra**, attraverso lo spostamento della palestra e la creazione della sala condominiale e nella ridefinizione della metratura di alcuni alloggi. I prospetti del complesso edilizio risultano invariati, al livello formale, rispetto al progetto approvato, fatta eccezione per un **leggero avanzamento della facciata principale** del blocco posto all'estremità sud-ovest del lotto ed un lieve arretramento di quella relativa al blocco posto a nord-est dello stesso. Tuttavia le facciate presenteranno le medesime caratteristiche, mantenendo un'analogha conformazione delle vetrate. I blocchi scala emergeranno leggermente rispetto alla copertura, in modo da favorire il posizionamento delle griglie di areazione, da porsi nella porzione di muro emergente. **Come da progetto approvato**, la destinazione d'uso finale dell'immobile sarà residenziale e conterà di **61 appartamenti** con un taglio di metrature miste. Analogamente al progetto approvato, i piani superiori saranno interamente occupati dagli appartamenti e dai rispettivi terrazzi e logge, **mentre il piano interrato** ospiterà le cantine (una cantina per ogni appartamento), il locale rifiuti, e il parcheggio meccanizzato collegato con una piattaforma rotante al piano terra.

(identica descrizione è nella relazione tecnica del Funzionario tecnico del Comune).

Ciò posto, dal complesso degli atti della pratica (evidenziati dal Consulente tecnico e ai quali si fa rinvio per la loro completa lettura) **spiccano le condotte del dirigente** [REDACTED], **il quale:**

- dopo la presentazione della SCIA da parte della società, il 22 maggio 2019, il 16.9.2019 emetteva e comunicava, sulla scorta della relazione del rup Rimoldi, la determina di approvazione dello schema di atto unilaterale d'obbligo, in cui: classificava l'intervento in parte quale ristrutturazione leggera in parte quale nuova costruzione, sul presupposto che l'intervento stesso comportava la "deroga" alle indicazioni morfologiche di cui all'art. 15.2.b delle Nt del PdR del PGT, "secondo le disposizioni del comma 7 del medesimo art. 15";
- sempre il 16.9.2019 comunicava all'operatore e al progettista l'efficacia della SCIA alternativa al permesso di costruire, ai sensi dell'art. 23 t.u. edil. e della determina dirigenziale n. 65 del 2018;
- il 25.1.2021 comunicava al legale rappresentante della società [REDACTED] a [REDACTED], ancora proprietaria dell'area, e al progettista subentrato, [REDACTED]

l'annullamento della SCIA comunicata il 16.9.2019, aggiungendo che nelle more della bonifica dell'area, il suo ufficio avrebbe provveduto, alla rettifica e all'integrazione della suddetta determina del 16.9.2019. In tal modo alludeva all'eliminazione, sollecitata con insistenza dalla società, del riferimento alla "deroga" alle indicazioni morfologiche delle Norme tecniche del PdR PGT, l'art. 15.2. b cit., ritenuta arbitrariamente dalla società frutto di un errore materiale, che l'avrebbe esposta al rischio di annullamento del titolo edilizio. In altri termini, la società operatrice, e poi la società proprietaria del compendio, avevano fatto richieste ripetute al Misciali, affinché cancellasse dal provvedimento di efficacia della SCIA il riferimento alla deroga alla norma morfologica, di cui all'art. 15 comma 2 lett. b NtA PdR PGT 2012 (norma sul divieto di nuove costruzioni in cortile di altezze superiori all'esistente), affermando in modo fraudolento che si era trattato di un errore materiale; quindi il 16.9.2019 Misciali, **piegando la sua funzione a tale pretesa degli operatori, emette il provvedimento di annullamento, seconda i desiderata dell'operatore.**

- il 30 gennaio 2023 approva un nuovo schema di atto unilaterale d'obbligo (atto che prelude alla dichiarazione di efficacia della SCIA, emendata);

- il 7 luglio 2023, infine, ha comunicato alla Società [REDACTED]²³ la nota a firma sua e della rup [REDACTED], che sancisce l'efficacia della pregressa SCIA, già irritualmente annullata il 25 gennaio 2021, omettendo in tale nota ogni riferimento alla norma tecnica moderatrice delle altezze delle nuove costruzioni in cortile, di cui all'art. 15 comma 2 lett. b delle NtA cit. Tra l'altro, nella medesima comunicazione, in luogo della qualificazione di *ristrutturazione pesante*, data dal progettista all'intervento, lo qualificava come "*ristrutturazione edilizia e nuova costruzione*".

Infine, come anticipato, la vicenda è culminata nella violazione del progetto allegato a quella SCIA, che costituiva il titolo edilizio, già di per sé illegittimo, presentato al SUE il 22 maggio 2019, variato il 22 novembre del 2019, "aggiustato" via via nel corso del lungo iter di violazioni procedurali consumate, e definitivamente validato con l'anomala comunicazione di efficacia, a firma del [REDACTED] e del responsabile del procedimento [REDACTED], del 7 luglio 2023.

Già questa sola circostanza, ad avviso di chi scrive, comporta la necessità di disporre nel più breve tempo il sequestro cautelativo del cantiere, poiché il contesto ambientale collusivo - che ha reso possibile la vicenda amministrativa in esame, rispecchiato nelle patenti violazioni della procedura e del titolo edilizio assentito dal SUE -, rende prevedibile il rischio di ulteriori analoghe manipolazioni dei titoli edilizi e quindi di ripresa dei lavori.

II.

NORMATIVA VIOLATA

²³divenuta nel frattempo proprietaria del compendio.

**a) VIOLAZIONE DELLA NORMA TECNICA MORFOLOGICA DEL PGT,
LIMITATIVA DELLE ALTEZZE DELLE NUOVE COSTRUZIONI NEI
CORTILI**

Innanzitutto l'intervento, oggetto della SCIA edilizia assentita dal SUE, con le modalità di cui si è riferito, è illegittimo, in quanto *icutu oculi* viola l'**art. 15 comma 2 lett. b**, più volte citato

- **avente carattere inderogabile**, per espressa previsione del comma 7 dello stesso art. 15 -, che testualmente recita:

“l'edificazione in tutto o in parte all'interno dei cortili dovrà essere di altezza inferiore o pari (..) a quella dell'edificio preesistenti”.

La definizione di cortile è contenuta nell'art. 110 del Regolamento Edilizio ed inoltre l'art. 9 dello stesso R.E. “specifica” in quali casi, ai fini dell'applicazione della norma del PGT moderatrice delle altezze delle nuove costruzioni, di cui all'art. 15 cit.ed agli speculari artt. 13 e 17 stesso Nt PdR, il lotto dell'intervento non possa essere considerato cortile,

stabilendo :

art. 9 EDIFICAZIONE ALL'INTERNO DEI CORTILI -Specifica in attuazione agli artt. 13, 15 e 17 delle Nda del PdR :

Ai fini dell'applicazione degli articoli 13, 15, 17 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del PGT, **non costituiscono cortili gli spazi pertinenziali all'interno di lotti funzionali che presentino almeno una delle seguenti caratteristiche:**

- a) lotti funzionali che non ospitano funzioni residenziali, che non siano adiacenti a lotti funzionali con presenza di funzioni residenziali;
- b) lotti funzionali che confinino per almeno il 60% con spazi pubblici aperti (strade, piazze, parcheggi, verde, ecc.) oggetto, nella loro totalità d'interventi di ristrutturazione urbanistica o interventi di nuova costruzione e/o sostituzione edilizia;
- c) lotti funzionali di superficie superiore a 5.000 mq., oggetto, nella loro totalità, di interventi di ristrutturazione urbanistica o di nuova costruzione e/o sostituzione edilizia il cui assetto planivolumetrico dovrà in ogni caso essere valutato dalla Commissione per il Paesaggio secondo le procedure previste dall'art. 40 del presente Regolamento edilizi²⁴ .

Ratio dell'art. 9 era quella di limitare l'applicazione della norma limitativa delle altezze, di cui agli artt. 13, 15 e 17 pgt 2012, quando le aree dell'intervento si collocano in situazioni in cui - ora per via delle destinazioni non residenziali degli edifici che si fronteggiano (lett. a), ora per via dell'affacciarsi degli edifici in misura rilevante su spazi esterni pubblici (lett. b), ora in ragione dell'estensione del lotto

²⁴ Il lotto funzionale dell'intervento di cui all'indagine non rientra in alcuno dei elencati dall'art. 9 RE 2014.

funzionale (lett. c) - le principali funzioni igienico sanitarie di aereazione e illuminazione non sarebbe necessarie (lett. a), oppure risulterebbero ugualmente assicurate (lett b, lett. c).

Ed ancora, il comma 24 dell'articolo 5 delle NA del Piano delle Regole del PGT del 2019 (adottato a marzo e approvato a ottobre del 2019 e dunque operante in salvaguardia già al momento della presentazione SCIA del 22 maggio 2019, in forza della norma di salvaguardia, di cui all'art. 12 comma 3 del DPR 380/2001), che descrive il cortile come tutta l'area interna ad un isolato, perimetrato almeno su tre lati:

testualmente:

*art. 5. 24 "si definisce "cortile" l'area libera o occupata anche parzialmente da costruzioni, **interna ad isolati** morfologicamente identificati da una **perimetrazione di edifici, almeno su tre lati**, che sia funzionale all'illuminazione e all'aerazione dei locali che vi si affacciano."*

E' fuori discussione che il lotto dell'intervento nel caso di specie ricada in un'area interna ad un cortile, che ricade a sua volta all'interno di un isolato (v. rel. del ctu pagg.).

Va evidenziato al riguardo che la commissione comunale per il paesaggio, presieduta dall'arch. [REDACTED], nel valutare il progetto - che prevedeva, quindi, all'interno di un cortile ricadente all'interno di un isolato già saturo di edifici, la costruzione di un nuovo edificio residenziale alto quasi il doppio di quello preesistente - **nella seduta del 6 giugno 2019** esprimeva parere sospensivo al fine di ricevere precisazioni su taluni aspetti marginali, enunciando al contempo *"il discostamento del progetto delle indicazioni morfologiche del PGT"*, **omettendo di rilevare la sua difformità dalla norma tecnica morfologica inderogabile, di cui sopra**, e considerandolo implicitamente ammissibile, in contrasto con la previsione del comma 7 dell'art. 15 cit. Poi, nella seduta del 18 luglio 2019, esprimeva definitivo parere favorevole.

Allo stesso modo, su tale aspetto del progetto, agivano il [REDACTED] [REDACTED] (si è già rilevata la progressiva degenerazione della condotta del [REDACTED]).

b) VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI PIANIFICAZIONE ESECUTIVA DI CUI ALL'ART. 41-QUINQUIES, SESTO COMMA, LEGGE N. 1150 del 1942

Il progetto di via Lepontina, prevedendo su quel lotto di mq 1562, la realizzazione di un edificio residenziale di sette piani, alto 21,95 metri, con superficie di pavimento totale di mq 2.326,77 e densità edificatoria di 4,47 metri cubi per metro quadro, rientra nella previsione, **ignorata** nella pratica edilizia in esame, dell'art. 41 quinquies comma 6 della legge 1150 del 1942, che recita:

“Nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa.”

Osserva il Pm che l’omissione del piano attuativo nei casi di progetti per edifici di dimensioni superiori a quelle di cui all’art. 41 quinquies cit., costituisce una prassi presso gli uffici competenti del comune di Milano, che addirittura ha formato oggetto della già citata **circolare n. 1/2023, datata 21 luglio 2023**, della Direzione Rigenerazione Urbana, intitolata ***Interventi edilizi con edifici di altezza superiore a 25 metri***. Circolare, va pure ricordato, tra quelle di recente “sospese” con apposita determina degli stessi uffici del comune (a seguito delle indagini sul caso delle torri di via Crescenzago e del provvedimento del Gip di Milano del 22 gennaio 2024, che ha rilevato la suddetta violazione).

In estrema sintesi, la *ratio* della disposizione posta dall’art. 41-quinquies, sesto comma, è che gli edifici i quali superano i 25 metri di altezza o *volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile*, generano un forte impatto con esternalità negative importanti poiché tolgono aria, luce, veduta, soleggiamento all’ambiente circostante e inoltre aggravano significativamente i carichi urbanistici con prevedibile bisogno di opere aggiuntive, urbanistiche, necessarie per soddisfare tali carichi.

Giurisprudenza sul lotto intercluso. Il suddetto obbligo di pianificazione esecutiva, dettato dalla previsione del comma 6 dell’art. 41 quinquies legge 1150 del 1942, non va confuso con le ipotesi del c.d. *lotto intercluso*, espressione utilizzata in giurisprudenza a proposito del diverso problema dell’applicazione dell’art. 13 della stessa legge 1150/1942, che stabiliva che le previsioni dello strumento urbanistico generale (piano regolatore generale, ora, in alcune regioni tra cui la Lombardia, Piano del Governo del Territorio, previsioni normalmente non particolareggiate ma generali) vanno “attuate” a mezzo di Piano Particolareggiati Esecutivi (art. 13 cit. “Il piano regolatore generale è attuato a mezzo di piani particolareggiati di esecuzione ..), dei quali stabiliva i contenuti e la procedura approvativa. In sostanza in base all’art. 13 della legge urbanistica fondamentale dello
stato il piano generale non poteva ricevere attuazione direttamente col rilascio della licenza edilizia, senza l’intermediazione del piano particolareggiato (da approvarsi con procedura analoga a quella del piano generale).

La giurisprudenza amministrativa, affrontando il problema se il comune possa negare il titolo edilizio a causa della mancata adozione di uno strumento urbanistico

attuativo della pianificazione generale (anche nei casi in cui sia lo strumento urbanistico generale a prescrivere per la zona un piano attuativo come presupposto per l'attività edificatoria), ha negato la legittimità del diniego del titolo edilizio, se non preceduto da un'istruttoria diretta a verificare se in concreto le esigenze di servizi nell'area dell'intervento risultino già adeguatamente soddisfatte.

In breve la giurisprudenza amministrativa si è consolidata nel senso che il piano urbanistico generale può subordinare l'edificazione a un piano attuativo se si tratti di area non ancora urbanizzata, se occorra un raccordo con le preesistenze edilizie, se siano necessarie nuove opere di urbanizzazione, se il degrado preesistente richieda un nuovo disegno urbanistico.

E' stata coniata l'espressione *lotto intercluso* per indicare un'area non ancora costruita ma che sia l'unica all'interno di una zona integralmente edificata ed adeguatamente **dotata di tutte le opere di urbanizzazione.**

In base alla giurisprudenza qui evocata, se il progetto relativo al *lotto intercluso* è conforme alla pianificazione generale e copre le esigenze di raccordo e dotazioni adeguate allora si potrà prescindere da un piano particolareggiato, ancorché questo sia prescritto dallo strumento urbanistico generale. Ove in concreto non ricorra la fattispecie del *lotto intercluso*, è legittimo il diniego di permesso di costruire fondato sulla mancanza di pianificazione attuativa.

Quanto all'art. 41-quinquies, sesto comma l. 1150/1942, è già il suo tenore letterale a palesare la specificità univoca del suo ambito di applicazione (edifici di volumi superiori a 3 mc/mq e altezze superiori a 25 metri) e la tassatività della sua disciplina (obbligo di piano attuativo per poterle consentire), che prescindono, cioè, da qualsivoglia eventuale obbligo di pianificazione esecutiva previsti dallo strumento urbanistico generale.

Infatti la disposizione espressamente considera proprio i casi in cui è il Piano regolatore generale a prevedere *zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25.*

Per queste zone ***non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa.***

La disposizione prescinde del tutto dallo stato di urbanizzazione delle zone, dalla necessità di nuove opere di urbanizzazione, dal raccordo con le preesistenti edilizie, dall'eventuale stato di degrado, tutti fattori irrilevanti per la sua applicazione, perché la sua *ratio* è diversa da quella fatta valere dalla giurisprudenza amministrativa per il cd *lotto intercluso*.

La ratio dell'art. 41 *quinquies*, sesto comma, si ripete, è che gli edifici i quali superano una delle due soglie da essa indicate generano un forte impatto con esternalità negative importanti poiché tolgono aria, luce, veduta, soleggiamento all'ambiente circostante e inoltre aggravano significativamente i **carichi urbanistici, erodendo gli standard dei residenti già insediati della zona**, con prevedibile bisogno di opere aggiuntive necessarie per soddisfare tali carichi.

Si spiega così il senso della disposizione in esame:
lo strumento urbanistico generale può consentire la realizzazione di edifici che superino le soglie indicate dalla disposizione (fermi restando eventuali altri limiti di legge), **ma le esternalità negative e i fabbisogni di opere complementari così generati devono, per legge, costituire oggetto di pianificazione urbanistica esecutiva, in modo da assicurare la possibilità per i terzi interessati di presentare osservazioni e opposizioni** alla proposta di strumento urbanistico esecutivo, e con successiva assunzione di responsabilità politica da parte dell'organo comunale competente all'approvazione del piano esecutivo (originariamente il Consiglio comunale, attualmente la Giunta comunale).

Nel caso di specie si rientra nelle ipotesi disciplinate dall'art. 41-quinquies, sesto comma, della L. 1150/1942, e cioè dell'obbligo *di legge* di pianificazione urbanistica attuativa per la realizzazione di costruzioni di altezza superiore a 25 metri e volumi superiori ai 3 cubi su metro quadro.

La già più volte enunciata circolare 1/2023 del Direttore della Rigenerazione Urbana, giustifica la prassi operativa del comune di Milano della non applicazione dell'art. 41 *quinquies* comma 6, negando **l'applicabilità in Lombardia di questa importante norma** della legge urbanistica fondamentale dello stato (mai abrogata e tuttora in vigore con riferimento all'intero territorio nazionale), sulla base di una sequela **di distorte argomentazioni**, che mescolano il chiaro dettato dell'art. 41 *quinquies* cit. con la giurisprudenza sul c.d. *lotto intercluso*, che nulla hanno a che fare con i principi del 41 *quinquies* cit.

Al riguardo, può schematicamente osservarsi quanto segue:

1. La l.r Lombardia n. 12 del 2005 ha avuto cura di indicare all'art. 103 le disposizioni di dettaglio statali che cessavano di applicarsi a seguito dell'entrata in vigore della legge stessa. L'art. 103 (poi integrato con i commi 1 *bis* e 1 *ter*) non ha menzionato l'art. 41-*quinquies*, sesto comma, della l. 1150/1942. Nessun'altra disposizione di legge regionale ha disposto la cessazione dell'applicabilità dell'art. 41 *quinquies*, sesto comma, l. 1150/1942.

2. tra le tante altre, tre sentenze della **Corte costituzionale del 2023** (9 maggio 2023, n. 90; 6 luglio 2023, n. 136; 18 luglio 2023, n. 147) hanno ribadito che il principio della pianificazione urbanistica, espresso dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della l.

1150/1942, ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale e quindi limita anche la potestà legislativa esclusiva di una Regione a statuto speciale come la Regione siciliana. E' logico e coerente che anche il sesto comma dell'art. 41-quinquies l. 1150/1942, per il suo contenuto, ha la stessa identica natura dei commi ottavo e nono. La conseguenza è che il comma sesto costituisce limite alla potestà legislativa delle Regioni ordinarie (e a maggior ragione costituisce limite ai poteri comunali di governo del territorio).

c) QUALIFICAZIONE DELL'INTERVENTO

Il progetto prevedeva la realizzazione di un edificio residenziale di sette piani, con un numero di 61 appartamenti, in luogo del preesistente edificio a due piani, che ospitava uffici, e, rispetto ad esso, fuori sedime, vistosamente fuori sagoma in altezza, di diversa tipologia edilizia (essendosi passati da un edificio terziario a due piani a una torre di n. 7 piani f.t.), che nulla insomma ha a che fare con l'edificio preesistente, che si dichiarava sarebbe stato *ristrutturato* e ampliato.

Tra l'altro, come ben focalizzato dal consulente tecnico e come pare **assolutamente logico, non era credibile che il progetto, che prevedeva la realizzazione di un piano interrato e la realizzazione di n. 11 appartamenti seminterrati potesse essere realizzato "ristrutturando" e non demolendo il preesistente edificio, privo, va notato, di interrati e seminterrati.**

La qualificazione giuridica data all'intervento di cui al progetto allegato alla SCIA, quale ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. d) dpr 380/2001 **risulta comunque** in violazione del medesimo art. 3 dpr 380/2001, poiché, si ripete, l'intervento progettato e assentito con SCIA riguarda un edificio che nulla a che vedere col preesistente.

Occorre evidenziare che a ogni qualificazione giuridica dell'intervento (es. ristrutturazione, nuova costruzione) corrispondono: un diverso regime dei contenuti sostanziali dell'intervento ed uno specifico corrispondente titolo edilizio formale; uno specifico regime di oneri concessori e di oneri fiscali. **Inoltre, lo stesso intervento edilizio non può ricevere diverse qualificazioni.**

Nella fattispecie, l'intervento ha ricevuto differenti e contraddittorie qualificazioni giuridiche, e sempre all'evidente scopo di schivare la qualificazione di "nuova costruzione" e per conseguire, con questo escamotage, i seguenti benefici propri di un intervento di ristrutturazione edilizia:

- accedere alla procedura semplificata della SCIA edilizia, ai sensi dell'art. 23 t.u. edil. (consentita per le ristrutturazioni, e non consentita per le nuove costruzioni salvo che la nuova costruzione sia in attuazione di un preesistente piano attuativo (art. 23 lett. b) o in attuazione di precise disposizioni planovolumetriche contenute nel Piano generale (art. 23 lett. c), non esistenti nel PGT di Milano per gli ambiti come quello di specie;

-
- evitare il piano attuativo e violare gli standard (v. Cass. III 6.10.2022, All. 8 al presente atto);
 - il ricorso al titolo abilitativo SCIA edilizia, in base al regolamento comunale sul funzionamento dei municipi, evita la trasmissione del progetto al Municipio dell'ambito in cui ricade l'intervento (prevista invece solo per i progetti relativi alle richieste di permesso di costruire per nuove costruzioni), eliminando in tal modo rischi di osservazioni e opposizioni al progetto (v. [redacted]);
 - risparmiare sugli oneri concessori di legge e accedere ai relativi benefici fiscali, previsti dalla legge per le ristrutturazioni.

Queste le diverse qualificazioni ricevute dall'intervento nel corso della pratica amministrativa:

- a. [redacted] nell'asseverazione del 22.5.2019, allegata alla SCIA il progettista, [redacted], qualificava l'intervento come ***"ristrutturazione edilizia" del fabbricato esistente e incremento volumetria tramite "sopralzo" dell'edificio esistente fino ad arrivare a n. 7 piani da costruire, per una altezza di metri 21,95, con 61 appartamenti;***
- b. il 23 maggio 2019 il [redacted] invia la pratica al tecnico [redacted] *"per la verifica della conformità alla normativa e agli strumenti urbanistici nonché per la proposta di qualifica dell'intervento in oggetto"* con l'indicazione di procedere all'invio alla commissione per il paesaggio;
- c. il 6 giugno 2019 la commissione paesaggio sospendeva il parere *"considerato il discostamento dalle indicazioni morfologiche del PGT, sospende l'espressione del parere, chiedendo integrazioni (per il futile motivo di chiarire la presenza di volumi tecnici sopra le coperture);*
- d. il 2 luglio 2019 il rup [redacted] (dopo avere ricevuto le suddette integrazioni richieste dalla commissione paesaggio) reinoltrava la pratica all'esame della commissione per il paesaggio;
- e. il 18 luglio 2019 la commissione paesaggio, vista la relazione degli uffici e del rappresentante del municipio, formula parere favorevole;

f. il 6 settembre 2019, nella bozza di atto unilaterale d'obbligo la società [redacted] ([redacted]), nelle premesse qualifica l'intervento *"il progetto prevede in particolare la ristrutturazione edilizia con aumento di volumetria fuori sagoma e variazione di destinazione d'uso dell'immobile, precisando che il 20 maggio 2019 lo stesso operatore ha presentato SCIA per intervento edilizio di manutenzione straordinaria volto al miglioramento energetico di tutto il fabbricato, mediante realizzazione di coibentazione interna e di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione parziale della slp 2.328,70 a destinazione residenziale, costituito da n. 7 piani ft oltre ad un piano interrato; inoltre,²⁵ sulla premessa che l'intervento prevede un "discostamento dalla norma morfologica di cui all'art. 15.2. lettera a, dovuto ad edificazione *sul perimetro del**

²⁵ occorre un parere della commissione paesaggio.

cortile ²⁶, occorre un atto unilaterale d'obbligo per disciplinare gli aspetti, in deroga, planovolumetrici, come determinati nel previo "parere vincolante" della commissione per il paesaggio.

g. **L'11 settembre 2019 il tecnico istruttore Pierro**, nel suo rapporto tecnico, scindendo in due parti l'intervento, lo qualifica: **ristrutturazione edilizia leggera**, per quanto riguarda il seminterrato (destinato a n. 11 appartamenti e palestra condominiale), il primo piano (destinato a n. 9 abitazioni) e per il piano secondo (destinato a n. 12 abitazioni); **nuova costruzione** per quanto riguarda il terzo, quarto, quinto e sesto piano (per un totale di n.32 abitazioni, corrispondenti a slp di mq 1.155,88), salvo poi a qualificare questa stessa parte di nuova costruzione come **ristrutturazione pesante**, sottolineando di rimettere al rup "**per la conclusione dell'istruttoria e la conferma della qualifica e il proseguo della trattazione**, concludendo di esprimere parere favorevole "*limitatamente alle opere edilizie in se*" .. "*per quanto di competenza, nei soli rapporti edilizi*".

h. Il 16 settembre 2019 il [REDACTED] con determina dirigenziale, con cui approva lo schema di atto unilaterale d'obbligo (art. 11 NdA) per ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso, con modifica di sagoma (art. 5 NdA PdR), **in deroga alle disposizioni di cui all'art. 15 comma 2 lett. b NdA PdR PGT nell'area via Lepontina;**

i. Lo stesso 16 settembre 2019 con proprio provvedimento, comunicava alla società e al progettista l'efficacia della SCIA, qualificando l'intervento in parte come **ristrutturazione leggera** e in parte come **nuova costruzione**, e contemporaneamente riqualicava la parte che aveva definito di nuova costruzione come **ristrutturazione pesante**;

l) Il 22 novembre 2019, nella SCIA in variante, presentata dal nuovo [REDACTED] l'intervento viene definito **ristrutturazione edilizia del fabbricato esistente**;

m) Il 26 novembre 2019 il tecnico istruttore ribadisce il parere positivo, senza menzionare la qualifica, conclude "*per quanto di competenza nei soli rapporti edilizi si conferma parere positivo e trasmette il fascicolo al funzionario tecnico per il proseguo dell'istruttoria e la conferma della qualifica*";

n) Il **28 novembre 2019** il rup [REDACTED] predispone una nota con la quale invita [REDACTED] a verificare la "*conformità alla normativa ed agli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti nonché per la proposta di qualifica dell'intervento in oggetto*"²⁷.

²⁶ Va sottolineato che nelle premesse della stessa bozza si fa invece riferimento **al discostamento** dalla norma morfologica di cui all'art. 15.2 lett. b (vale a dire ai casi in cui la nuova edificazione ricade in tutto o in parte all'interno dei cortili ed al divieto delle altezze superiori a quelle dell'edificio preesistente) **per discostamento dovuto ad edificazione sul perimetro del cortile**, per cui si intende procedere con indicazioni morfologiche diverse da quelle stabilite dagli artt. 15.2.b, come da art. 15.7 NA PdR.

²⁷ In calce alla nota viene apposta la seguente annotazione manoscritta: *x arch. [REDACTED]: verificare se ci sono modifiche esterne è SCIA condizionata e necessita nuovo atto unilaterale d'obbligo.*

o) Il **10 dicembre 2019** viene depositato al SUE (PG 574548) nuova bozza di atto unilaterale d'obbligo, nelle cui premesse l'intervento trova una qualificazione del tutto differente rispetto a quella indicate nell'atto unilaterale approvato con determinazione dirigenziale n. 3609 del 16 settembre 2019, recitando: *il progetto prevede in particolare la "ristrutturazione edilizia con ampliamento di volumetria fuori sagoma e variazione di destinazione d'uso dell'immobile"*; trattasi di intervento subordinato a modalità diretta convenzionata ai sensi dell'art. 11 NA PdR mediante sottoscrizione di atto unilaterale d'obbligo per:

Disciplina aspetti planivolumetrici:

Intervento edilizio con mutamento di destinazione d'uso, che comporta mutamento di sagoma e sedime, art. 5.3 NA PdR;

Intervento ricadente negli Ambiti contraddistinti da un Disegno urbanistico Riconoscibile (ADR), per discostamento dovuto ad edificazione sul perimetro del cortile, per cui si intende procedere con indicazioni morfologiche diverse da quelle stabilite dagli artt. 15.2.b, come da art. 15.7 NA PdR in aree di intervento < 15.000 mq.

p) In data **29 novembre 2021**, il responsabile dell'Unità Oneri di Urbanizzazione, [REDACTED] invia all'Unità Territoriale Municipi 5-9 il computo del contributo di costruzione, determinato in complessivi € **1.192.676,63**, importo così articolato:

La determinazione del suddetto importo è funzione della qualificazione dell'intervento ritenuto rientrante fra quelli di "*ristrutturazione edilizia*" e, in specie, di "*ristrutturazione residenza pesante*" per mq 1.155,88 di superficie lorda (pari a un volume di mc 3.467,64) e di "*ristrutturazione residenza leggera*" per mq 1.062,31 (pari a un volume di mc 3.186,93), con contestuale cambio di destinazione d'uso da laboratorio a residenza (per mq 1.182,13), da terziario a residenza (per mq 413,98) e da uffici a residenza (per mq 622,08). Viene infine computato un incremento per "*bonus volumetrico*" della superficie lorda di mq 108,58 (pari a mc 325,74).

q) Con determinazione dirigenziale n. 554 del **30 gennaio 2023** avente ad oggetto "*Approvazione dello schema di atto unilaterale d'obbligo ai sensi dell'art. 11 delle Nda del PdR del previgente PGT, del Titolo II Capo II del RE e della det. dir. 3/2015, per ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso con modifica di sagoma e sedime, art. 5.3 NA PdR, nell'immobile sito in Milano, via Lepontina 7/9*", il dirigente [REDACTED] richiamata la determina n. 3609 del **16 settembre 2019** di approvazione dello schema di atto unilaterale d'obbligo, "*il quale conteneva un mero errore materiale (rif. all'art. 15, c. 2, lett. b) delle NA del PdR del previgente PGT)*", approva la nuova versione dell'atto stesso, emendato dal suddetto asserito errore materiale, finalizzato alla "*esecuzione di un intervento edilizio qualificato di ristrutturazione edilizia e nuova costruzione, ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. d) ed e), del richiamato decreto [d.P.R. n. 380/2001], volto alla riconversione del sopra descritto compendio*

immobiliare in un edificio residenziale della S.L. complessiva di 2.326,77 mq, calcolata al netto delle murature perimetrali, ai sensi della LR 31/2014 e comprensiva del bonus volumetrico, del 5%, ai sensi del D.lgs. 28/2011”.

r) L'atto unilaterale d'obbligo, approvato in bozza con determinazione dirigenziale n. 554/2023, viene sottoscritto avanti il [REDACTED] Notaio in Milano, in data **2 febbraio 2023** (rep. N. 173773), dal Presidente del Consiglio di Amministrazione della [REDACTED], [REDACTED].

s) [REDACTED] il 7 luglio 2023, infine, comunicava alla Società [REDACTED] S.r.l. la nota a firma propria e della rup [REDACTED], che sanciva l'efficacia **della pregressa SCIA (che era stata irritualmente già annullata il 25 gennaio 2021), omettendo in tale nota ogni riferimento alla norma tecnica moderatrice delle altezze delle nuove costruzioni in cortile, di cui all'art. 15 comma 2 lett. b delle NtA cit. Tra l'altro, nella medesima comunicazione, a dispetto della qualificazione dell'intervento fra quelli di "ristrutturazione pesante" operata dal progettista, lo qualificava di "ristrutturazione edilizia e nuova costruzione".**

RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

Sul senso della qualificazioni degli interventi edilizi, è bene non trascurare alcune premesse in diritto.

Come ripetutamente affermato dalla **Corte costituzionale**, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia «governo del territorio», vincolando così, ai sensi dell'art. 117 Cost., la legislazione regionale di dettaglio. Questo perchè ad ogni tipo di qualificazione giuridica previsto e descritto dal legislatore corrispondono distinti titoli abilitativi e relativi regimi giuridici (rispondenti a criteri di tutela del territorio, di sicurezza, igiene e vivibilità), col risultato che se le Regioni potessero con proprie leggi dettare le definizioni degli interventi edilizi, potrebbero aversi regimi giuridici diversificati da Regione a Regione, in disarmonia con quelli della legge dello Stato.

A fortiori **la materia dei titoli abilitativi agli interventi edilizi sfugge all'autonomia locale del Comune** e, a maggior ragione alla sfera dell'autonomia negoziale degli operatori privati, i quali devono quindi attenersi al suddetto fondamentale principio, nel rispetto tra l'altro del principio di legalità e di gerarchia delle fonti.

Ne discende che nel caso di specie **nessun rilievo**, ai fini dell'idoneità del titolo abilitativo, possono assumere le disposizioni del **Regolamento Edilizio comunale**, né tanto meno le norme di attuazione del PGT (che comunque, nel caso concreto, in base ad una loro corretta coordinata lettura, non contrastano con la legge), poiché le disposizioni sui titoli edilizi del testo unico non sono cedevoli di fronte all'autonomia comunale (cnfr. tra le tante Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309; 3 novembre 2016, n.

231; 5 aprile 2018, n. 68; 13 gennaio 2021, n. 2; 1 dicembre 2022, n. 240; 9 maggio 2023, n. 90, per la regione Sicilia).

I Trascorsi della Regione Lombardia.

La citata sentenza della Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309 è stata resa con riferimento alla legge della Regione Lombardia 12 del 2005, che al suo art. 27 aveva dato proprie definizioni agli interventi edilizi, **escludendo** (come da sua norma di legge autodefinitasi di interpretazione autentica - art. 22 legge reg. n. 7 del 5 febbraio 2010) **l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie** mediante demolizione e ricostruzione, come invece era previsto dall'art. art. 3 del d.P.R. 380/2001.

Successivamente la Regione Lombardia si è adeguata alla sentenza della Corte costituzionale, con la L.R. 26 novembre 2019, n. 18, che ha sostituito (art. 5, comma 1, lettera *b*) l'art. 27 della l.r. 12/2005 con un nuovo testo, secondo cui ***Gli interventi edilizi sono definiti dall'articolo 3 del d.p.r. 380/2001.*** La L.R. 12/2005 quindi da allora contiene, per la definizione degli interventi edilizi, un semplice rinvio alla legislazione statale ed è stata soppressa la precedente disapplicazione dell'art. 3 del testo unico.

Un altro principio generale pacifico da evidenziare è che le sei categorie di interventi edilizi definite dall'art. 3, comma 1, del d.P.R. 389/2001 sono esclusive, con la conseguenza della **impossibilità che uno stesso intervento edilizio sia ascrivibile contemporaneamente a più categorie**. Il testo unico edil., infatti (fatto salvo quanto stabilito all'art. 6, *Attività edilizia libera*, e all'art. 6-bis, *Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata*) **pone uno stretto collegamento tra i titoli abilitativi e le categorie degli interventi edilizi** (come sottolineato dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 309/2011), come risulta pure chiaro dal dettato : dell'**art. 10, *Interventi subordinati a permesso di costruire***, dell'**art. 22, *Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività***, e dell'**art. 23, *Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire***.

Anche la L.R. 11 marzo 2005, n. 12, all'art. 33, *Regime giuridico degli interventi*, pone uno stretto collegamento tra le categorie di interventi edilizi e i titoli abilitativi richiesti. Rimane dunque confermato che ogni intervento edilizio rientra in una soltanto delle sei categorie dell'art. 3 del testo unico (regola non rispettata nella fattispecie).

La definizione originaria degli interventi di ristrutturazione edilizia del testo unico (art. 3, comma 1, lettera *d*), che aveva dato luogo alla sentenza della Corte costituzionale n. 309/2011, è stata ripetutamente modificata (D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120, art. 10, comma 1, lettera *b*); D.L. 1° marzo

2022, n. 17, convertito in l. 27 aprile 2022, n. 34, art. 28, comma 5-bis, lettera a); D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito in l. 15 luglio 2022, n. 91, art. 14, comma 1-ter).

Dopo tali modifiche, l'attuale testo dell'art. 3, comma 1, **lettera d)** la definizione di ristrutturazione edilizia è la seguente:

- d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo decreto legislativo, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria; *(lettera modificata dall'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2020, poi dall'art. 28, comma 5-bis, lettera a), legge n. 34 del 2022, poi dall'art. 14, comma 1-ter, legge n. 91 del 2022)*

Sebbene l'attuale definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia sia più ampia di quella originaria, resta fermo che gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti rientrano nella ristrutturazione edilizia soltanto se corrispondenti alla definizione.

In particolare la ristrutturazione edilizia comprende gli interventi di demolizione e ricostruzione soltanto ove possa riconoscersi un nesso di continuità tra l'edificio preesistente demolito e la nuova costruzione, che può anche avere

diversi sagoma, prospetto, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, ma non può essere completamente diverso da quello preesistente.²⁸

La giurisprudenza amministrativa sulla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, in riferimento alla disciplina vigente al 2020, ha ripetutamente affermato che la ristrutturazione edilizia, nei casi di demolizione e ricostruzione, non può prescindere da un collegamento della nuova costruzione con quello demolito.

Dalla Corte di Cassazione proviene un'autorevole, documentata conferma del fatto che nemmeno dopo le modifiche subite dal testo della lett. d) dell'art. 3 t.u. edil. dal 2020 ad oggi, *con riguardo alla ristrutturazione non vi è spazio per nessun intervento che lasci scomparire ogni traccia del preesistente*. Sul punto si è pronunciata con due sentenze gemelle: Cass., III pen., 18 gennaio 2023, n. 1669 e n. 1670 (all. 23 e 24 ctu).

La sentenza della Cassazione del 18 gennaio 2023, n. 1670, ha tenuto conto delle modifiche alla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia (d.P.R. 380/2001, art. 3, comma 1, lett. d) apportate dal D.L. **76/2020** convertito in L. 120/2020, e dal D.L. 17/2022 convertito in L. 34/2022, e dal D.L. 50/2022 convertito in L. 91/2022), *affermando che: “permane comunque la ratio qualificante l'intervento edilizio, che postulando la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, è comunque finalizzata al recupero del medesimo, pur con le ammesse modifiche di esso”*.

Si tratta di un indirizzo più volte sottolineato negli anni, oltre che dalla dottrina, anche dalla giurisprudenza. In tal senso si è espressa anche di recente la giurisprudenza amministrativa, laddove ha evidenziato che la ristrutturazione edilizia, quale intervento sul preesistente, non può fare a meno di una certa continuità con l'edificato pregresso (TAR Veneto Sez. II n. 660 del 2 maggio 2022; TAR Emilia-Romagna, Bologna Sez. II, 16 febbraio 2022, n. 183; Consiglio di Stato, Sez. II, 6 marzo 2020 n. 1641) e analogamente ha fatto questa Suprema Corte (Sez. 3 - n. 23010 del 10/01/2020 Rv. 280338 - 01) laddove ha precisato, ancorché rispetto a un quadro normativo non

²⁸ **Dalla legislazione della Regione Lombardia** si ha una conferma del fatto che per poter ricondurre alla qualificazione di ristrutturazione gli interventi di demolizione e ricostruzione sia indispensabile un nesso di continuità tra edificio demolito e edificio di nuova costruzione, in quanto in essa è prevista la **categoria della sostituzione edilizia**: l'art. 10 – intitolato *Piano delle regole*- L.R. 12/2005 stabilisce al comma 2 che *il piano delle regole individua i nuclei di antica formazione ed identifica i beni ambientali e storico-artistico-monumentali oggetto di tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e stabilisce al comma 3 che il piano delle regole per gli ambiti di cui al comma 2, inoltre, identifica i seguenti parametri da rispettare negli interventi di nuova edificazione o sostituzione (...)*.

La *sostituzione edilizia* in questa disposizione non è una autonoma categoria di interventi edilizi (non consentita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale), bensì una sottospecie della categoria residuale degli interventi di nuova costruzione, ai quali è accomunata. Conseguente da ciò che gli interventi di demolizione e ricostruzione rientrano nella ristrutturazione edilizia soltanto se sussista un nesso di continuità tra l'edificio demolito e quello di nuova costruzione; altrimenti si ricade negli interventi di nuova costruzione, nella sottospecie della sostituzione edilizia.

inclusivo ancora del citato decreto legge del luglio 2020 n. 76, che l'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380 del 2001, nel definire gli **“interventi di ristrutturazione edilizia”** **non prescinde, né potrebbe, dalla necessità che venga conservato l'immobile preesistente, del quale deve essere comunque garantito il recupero.** Allo stesso modo la ristrutturazione dei manufatti crollati o demoliti è possibile al solo fine del loro **“ripristinò”**, termine quest'ultimo dal significato univoco nella parte in cui esclude la mera demolizione a vantaggio di un edificio diverso. La ristrutturazione, per definizione, non può mai prescindere dalla finalità di recupero del singolo immobile che ne costituisce l'oggetto. In tale quadro è stata sottolineata, molto opportunamente, **“la necessità di un'interpretazione della definizione dell'intervento di ristrutturazione edilizia di cui alla lettera d) dell'art. 3, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001, che sia aderente alla (e non tradisca la) finalità di conservazione del patrimonio edilizio esistente, finalità che contraddistingue tale intervento rispetto a quelli di “nuova costruzione” di cui alla successiva lettera e), e non si presti all'elusione degli standard urbanistici vigenti al momento della riedificazione ed applicabili in caso di nuova costruzione.**

Del resto, 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** sopra già citato, 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 380/01 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 dalla 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.

Con specifico riferimento al caso oggetto di quel giudizio la sentenza ha inoltre affermato che (...) seppure la recente novella del 2020 abbia contribuito a delineare la possibilità di interventi di ristrutturazione fortemente innovativi rispetto all'organismo preesistente, tanto che alcuni criteri prima utilizzati dalla legge e giurisprudenza, per sancire la corrispondenza tra i due organismi interessati appaiono via via sfumati o scomparsi (quali, in sintesi, con riferimento in particolare a zone non vincolate, la fedele ricostruzione comprensiva di limitate innovazioni, oppure, poi, la medesima sagoma/volumetria o, ancora, l'identità del sedime), **permane il requisito,**

insuperabile, per cui deve pur sempre trattarsi di interventi di recupero del medesimo immobile ancorché trasformato in organismo edilizio in tutto o in parte diverso (par. 1.5 del *Considerato in diritto*).

d) STANDARD URBANISTICI DI CUI AL DM 1444 DEL 1968, E SULLE DOTAZIONI DI SPAZI CHE DEVONO ESSERE ASSICURATI PER CIASCUN ABITANTE IN LOMBARDIA:

Corte costituzionale n. 85 del 4 maggio 2023

Si è già accennato al rapporto tra il DM 1444/1968 e la previsione dell'art. 9 comma 3 della legge regionale 12 del 2005, a proposito della dotazione minima di aree a standard per servizi pubblici.

Poiché le citate determinazioni dirigenziali ignorano i contenuti del Dm 1444/1968, non solo per quanto afferisce agli standard, ma anche con riferimento ai limiti inderogabili di densità e altezza degli edifici sanciti dallo stesso Dm (agli artt. 7 e 8) e poiché poi la circolare n. 1/2023, del direttore della Rigenerazione Urbana, [REDACTED] più volte ricordata, ha addirittura voluto suggellare tale prassi affermando che in Lombardia il Dm 1444 risulterebbe disapplicato in virtù del disposto dell'art. 103 comma 1 bis l. lom., occorre riferire della pronuncia della **Corte costituzionale n. 85 del 4 maggio 2023**, resa in un contenzioso in cui si discuteva sull'incostituzionalità dell'art. 103 comma 1 bis l. reg. lom. n.12 del 2005, che ha espresso l'operatività in Lombardia del DM 1444/1968.

Questa sentenza, al di là dei predetti atti dei dirigenti del settore urbanistico del comune di Milano, riveste interesse ai fini dell'inquadramento generale delle tematiche oggetto del presente procedimento.

In essa la **Corte costituzionale ancora una volta chiarisce** che la legge Lombardia non ammette una disapplicazione del dm 1444 del 1968, ma che la possibilità per i comuni della Lombardia (enunciata dall'art. 103 comma 1 bis l. lom cit.), di derogare alle previsioni del DM 1444/1968 era strettamente limitata - in considerazione dell'entrata in vigore della legge stessa 12/ 2005 reg. lom. che sostituiva il PRG col Piano del Governo del Territorio - al fine "dell'adeguamento del Piano Regolatore Generale" ai criteri per la redazione dei Piani Governo Territorio nel rispetto del ristretto termine dettato dallo stesso art. 103 (attraverso l'espresso rimando al suo art. 26 commi 2 e 3 - per il comma 3, come modificato dalla legge del 10 marzo 2009 n. 5 : l'avvio del procedimento di "approvazione" del piano di governo del territorio - PGT, in luogo del preesistente PRG - deve essere stato deliberato dai comuni entro il 15 settembre 2009).

Conclude la Corte costituzionale: l'art. 103 comma 1 bis legge lom. 12 del 2005 ha il valore di una «***disciplina volta a regolare la sola fase transitoria di adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti, modulata secondo precise scansioni temporali - delibera dell'avvio del procedimento di adeguamento del piano entro il 15 settembre 2009 - e non la revisione dei piani di governo del territorio già approvati***».

Nella fattispecie sottoposta alla Corte, il privato ricorrente sosteneva che il comune di Villasanta, avendo applicato, in sede di variante del PRG, ad una vasta area industriale dismessa di proprietà dello stesso privato, standard in misura sovradimensionata rispetto ai minimi di cui al DM 1444/1968 (limitando la sua possibilità di edificarvi), avesse agito applicando l'art. 103 comma 1 bis l. reg. 12/2005, articolo questo che avrebbe attribuito ai comuni lombardi potere derogatorio degli standard statali, di cui al cit. DM 1444.

La Corte Costituzionale, ritenendo manifestamente erronea la lettura del rimettente e dichiarando la questione irrilevante ai fini del decidere, chiarisce, si ripete, che **la previsione del citato art. 103 comma 1 bis ha avuto una l'efficacia operativa limitata sotto l'aspetto funzionale ([a]i fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti PRG) e temporale, propria di una disposizione transitoria** (anche la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che i comuni lombardi siano autorizzati a derogare agli standard previsti dalla normativa statale «solo in sede di redazione dei nuovi PGT sostitutivi dei precedenti PRG»: Consiglio di Stato, Sez.IV, 23.12.2021, n. 8561, e TAR Lombardia, Sezione II, 14.8.2020, n. 1576; analogamente CdS Sez. II, 7.2.2020, n. 985, e TAR Lom. Sez. II, 22.7.2020, n. 1413);

“nel caso di specie, infatti, il Comune di Villasanta risulta aver approvato il piano di governo del territorio sostitutivo del precedente PRG nel 2012, mentre quella oggetto della decisione nel giudizio a quo è una determinazione contenuta nella variante generale al medesimo PGT, adottata, come detto, nel 2018 e approvata nel 2019;

... l'asserito sovradimensionamento della dotazione a standard nella fattispecie va riferito, ai fini del sindacato sul relativo potere discrezionale del Comune di Villasanta, ai limiti e ai rapporti disciplinati dallo stesso d.m. n. 1444 del 1968, che risulta applicabile alla fattispecie da cui trae origine la controversia”.

Importanti sono le **premesse storico teoriche da cui parte la sentenza in esame**, in tema di standard nelle legislazione urbanistica italiana:

La pronuncia ricorda che la legge urbanistica fondamentale del 1150 del 1942 venne integrata dall'art. 17 legge n. 765 del 1967 (c.d. legge ponte), che introduceva **“limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi”**, ai quali i Comuni devono attenersi nella redazione dei nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli preesistenti (e a maggior ragione in sede di **istanza di rilascio del titolo edificatorio**).

La stesso art. 17 prevedeva che i limiti e i rapporti previsti dal precedente comma **sono definiti per zone territoriali omogenee**, con Decreto Interministeriale (del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici), ed altresì che, in sede di prima applicazione della stessa legge 765, tale decreto sarebbe stato **emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima**.

Osserva di seguito la Corte costituzionale che il DM 1444 del 1968, nel procedere all'attuazione di quanto specificamente previsto dal predetto comma nono **“ha optato per l'individuazione delle percentuali di dotazioni infrastrutturali**

strettamente collegate alle destinazioni funzionali delle diverse zone territoriali omogenee in cui doveva essere ripartito dal piano regolatore generale il territorio comunale (ai sensi dell'art. 2 stesso DM 1444), posto che gli artt. da 3 a 5 del DM 1444, definiscono riassuntivamente le percentuali e le quantità di aree da destinare a «spazi pubblici [...] attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi», differenziate in ragione del fabbisogno attribuito a ciascuna zona territoriale omogenea.

Tale sistema - continua la sentenza della Corte costituzionale - strettamente correlato all'esigenza di regolare l'ordinato sviluppo delle infrastrutture soprattutto nel tessuto urbano, è rimasto sostanzialmente invariato pur nel momento in cui le regioni si sono dotate di una legislazione urbanistica improntata a diversi modelli pianificatori.

Nel caso della Regione Lombardia interveniente, ciò è avvenuto dapprima con la legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975, n. 51 (Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico) e, successivamente, con la legge reg. Lombardia n. 12 del 2005. Quest'ultima, all'art. 9, affida al Piano dei Servizi il compito di assicurare «una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e da dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato» (comma 1).

Tra i criteri cui i comuni si devono attenere nella redazione del Piano dei Servizi vengono elencati parametri **non rigidamente vincolati** alle funzioni assegnate alle varie porzioni del territorio comunale, dovendo la dotazione di infrastrutture dipendere dalla popolazione stabilmente residente per come gravitante sulle diverse tipologie di servizi distribuiti sul territorio, dalla popolazione da insediare secondo le previsioni del documento di piano e su quella comunque presente sul territorio (pendolari e turisti) (comma 2). Il medesimo articolo 9, al comma 3, stabilisce altresì che «è comunque assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico pari a 18 diciotto metri quadrati per abitante».

e) MONETIZZAZIONE DEGLI STANDARD URBANISTICI violazione dell'art. 46 legge regionale n. 12 del 2005

Nella pratica edilizia in esame è stata altresì adottata la monetizzazione degli *standard* urbanistici dovuti, in assoluta assenza dei presupposti e delle condizioni stabiliti dall'art. 46 della legge della regione Lombardia n. 12 del 2005, per potervi fare ricorso, ovvero sia un contesto di definizione di un piano di lottizzazione ai sensi di legge, autorizzato dalla giunta o dal consiglio comunale, e la corresponsione di una somma che tenga conto del valore delle aree a standard dovute e da monetizzare.

L'estensione delle aree da cedere a standard nella fattispecie sono state dal SUE commisurate al 100% della slp per la quale era indicato il cambio di destinazione d'uso da laboratorio a residenza (mq 1.182,13) e al 100 % della superficie lorda

dell'ampliamento per bonus volumetrico (mq 108,58), e altresì in mq 137,50 da adibire a parcheggi, e per di più al prezzo di **euro 381,03 al mq** le prime due e al prezzo di euro 406,28 per i mq 137,50 a parcheggio, fortemente sottostimati rispetto ai valori di mercato delle aree edificabili dello stesso ambito urbano, ed in totale assenza di un piano attuativo e di tutte le altre condizioni **a cui il cit. art. 46 legge 12 del 2005 consente al comune** di poter "monetizzare" le aree a standard (in luogo della loro cessione, e come rimedio eccezionale).

Si tratta di un criterio assolutamente lontano e incompatibile con da quello previsto dall'art. 46 della legge regionale cit. Infatti, l'art. 46 *Convenzione dei piani attuativi*, testualmente recita:

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;

Ciò posto, significativa appare la recente **la determina dirigenziale 30 ottobre 2023**, n. 9748, della Direzione di Progetto Razionalizzazione Procedure Amministrative (avente per oggetto *Linee guida per la definizione delle modalità di conferimento delle dotazioni territoriali dovute e approvazione atto d'obbligo di cessione per aree interessate da strumenti di pianificazione intermedia*; all. 20 delle ctu), che, senza toccare la monetizzazione quale alternativa alla cessione gratuita delle aree a standard, ha approvato uno Schema di atto d'obbligo, relativo all'impegno alla cessione di aree di interesse comunale per la loro localizzazione e conformazione.

In essa, nelle premesse, si riconosce espressamente e molto chiaramente la **portata dell'art. 46 della l.r. 12/2005**: *dalla lettura letterale della norma risulta che il ricorso alla monetizzazione in sostituzione alla cessione risulta dovere avvenire*

laddove la conformazione la localizzazione e l'estensione delle aree rendano inopportuna la presa in carico delle stesse in quanto difficilmente utilizzabili per la realizzazione di successivi interventi pubblici (pag. 2, presupposto, terzo pallino) ²⁹

Il testo di tale determina è prova dell'assoluta consapevolezza dei dirigenti del comune che la monetizzazione, in alternativa alla cessione gratuita delle aree a *standard*, comporta una scelta discrezionale dell'amministrazione, con obbligo di motivazione, così come testualmente stabilito dall'art. 46 legge reg. lomb. 12 del 2005.

La d.d. in esame non è stata imposta da novità recenti ma, anche per la sua provenienza dalla Direzione di Progetto Razionalizzazione Procedure Amministrative, appare interpretabile come motivata dall'intenzione di correggere per il futuro una prassi non corrispondente ai principi fissati dalla L.R. 12/2005 e dallo stesso Comune in tema di cessione delle aree a *standard* e monetizzazione delle aree medesime.

Tornando all'esame dell'art. 46 delle legge regionale dalla lettura del suo testo è dato agevolmente comprendere che la somma dovuta al Comune in alternativa alla cessione gratuita delle aree dovute deve essere *commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree. Il Comune non deve subire un danno patrimoniale dalla monetizzazione, cioè dalla corresponsione di una somma di denaro in sostituzione della cessione gratuita delle aree dovute.*

Pertanto, come pure ribadito nelle sentenze del CdS, di cui più avanti, la cessione gratuita di aree a *standard* (o, in alternativa, la monetizzazione) non **costituisce una prestazione patrimoniale imposta, bensì corrisponde a un elementare principio di giustizia commutativa.** Tale cessione è dovuta, per legge, nei casi in cui le iniziative

²⁹ Conseguentemente a pag. 3 la d.d. valuta che *laddove strumenti programmatori, quali gli studi d'Area o altri documenti di programmazione, anche interni all'Amministrazione e non aventi carattere prescrittivo, evidenzino l'interesse alla cessione/asservimento proprio per l'individuazione di determinate aree all'interno di possibili sviluppi di spazi pubblici o di uso pubblico e/o di realizzazione di opere pubbliche, risulta preminente il soddisfacimento dell'interesse pubblico teso a venire in possesso delle stesse aree o comunque prevederne l'asservimento all'uso pubblico.*

A pag. 4 (secondo pallino) la d.d. riconosce che *la valutazione circa la modalità di assolvimento della debenza di dotazioni territoriali per servizi (attraverso la cessione, l'asservimento all'uso pubblico o la monetizzazione) e dell'opportunità dell'individuazione in situ, ha carattere discrezionale e necessita della valutazione congiunta delle Direzioni e Assessorati competenti alla presa in carico delle aree eventualmente cedute.*

Infine a pag. 4 (ultimo pallino) la d.d. prende atto che *la monetizzazione risulta comunque essere un esercizio virtuoso di assolvimento degli obblighi di cessione laddove per dimensione, localizzazione o conformazione dell'intervento e per la mancanza di previsioni programmatiche diverse, le aree si presenterebbero come difficilmente utilizzabili e manutenibili da parte dell'Amministrazione che non ha interesse pubblico all'acquisizione di aree residuali e per dimensione e conformazione non fruibili (ad esempio ove non direttamente accessibili dallo spazio pubblico) o comunque non rispondenti all'interesse pubblico per l'insediamento di spazi ed opere pubbliche. Tutti i punti sopra riportati sono corretti, e corrispondono ai principi sulla cessione delle aree a *standard*, qui ampiamente illustrati, in vigore da gran tempo, ma disapplicati dal SUE di Milano.*

edilizie comportino un aumento del carico urbanistico (secondo la definizione datane dalla Conferenza unificata con l'Intesa 20 ottobre 2016, allegato A, punto 5, All. 13 della ctu) e quindi occorra equilibrare questo maggior carico col reperimento di aree da destinare alla realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria il cui beneficio va pur sempre a vantaggio dei soggetti che usufruiscono delle nuove strutture edilizie.

Va al riguardo ricordato che la misura delle aree da cedere corrisponde alla misura minima inderogabile di **18 mq. per abitante** insediato (o da insediare) stabilita dall'art. 3 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, o alla diversa misura stabilita dalle leggi regionali ovvero dallo strumento urbanistico comunale.

Per il Comune di Milano vale la L.R. Lombardia 12/2005, la quale ha disciplinato il *Piano dei servizi* (uno dei tre atti di cui si compone il Piano di governo del territorio, Pgt, ai sensi dell'art. 7, comma 1), stabilendo all'**art. 9, comma 3, terzo periodo** che

In relazione alla popolazione stabilmente residente e a quella da insediare secondo le previsioni del documento di piano, è comunque assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale pari a diciotto metri quadrati per abitante.

Le aree a *standard* da cedere gratuitamente al Comune sono destinate alla realizzazione della parte pubblica della città, ma i beneficiari sono gli abitanti insediati che generano il maggior **carico urbanistico**. Costituisce infatti dato di comune esperienza che il valore degli immobili di proprietà privata dipende non soltanto dalle loro caratteristiche intrinseche bensì anche, e in misura non piccola, **dalla qualità urbanistica della zona, quindi dalla dotazione di verde, di spazi per parcheggi, di attrezzature sociali.**

Si giustifica così pienamente la parte finale dell'art. 46, comma 1, lett. a), della L.R. 12/2005, secondo cui i soggetti obbligati devono corrispondere *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; (...)*

I due criteri di commisurazione della monetizzazione valgono ad assicurare che l'onere di acquisto di aree in misura corrispondente a quelle non cedute gratuitamente **gravi integralmente sui soggetti obbligati.**

Pertanto la determinazione della misura della monetizzazione non costituisce una vicenda puramente patrimoniale tra il Comune e l'operatore che intraprende l'iniziativa edilizia. Si tratta per contro, anche in considerazione del vincolo di destinazione dei

proventi delle monetizzazioni, di vicenda pienamente urbanistica che interessa la collettività.

Se la misura della monetizzazione non consente al Comune di acquistare aree in quantità pari a quelle non cedute, si ha un peggioramento della qualità urbana, con danno per l'intera collettività. In alternativa il Comune dovrà reperire altre fonti di finanziamento per l'acquisto di aree in misura corrispondente alla differenza tra quelle non cedute e quelle acquistabili con i proventi della monetizzazione, ma in tal caso si avrà dal punto di vista economico **un finanziamento occulto a carico della collettività e a favore dell'operatore edilizio** (nonché dei suoi aventi causa), e dal punto di vista giuridico un danno patrimoniale per il Comune. Restano altri possibili profili di responsabilità giuridica.

Quanto sopra risponde alle analisi sulla monetizzazione degli standard della costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, di recente, tra le tante, efficacemente sintetizzati dal **Consiglio di Stato, IV, 17 maggio 2023, n. 4908** (par. 10):

“In via preliminare giova richiamare sinteticamente i principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa in materia di monetizzazione di standard urbanistici, nei termini che seguono:

- a) **la monetizzazione non ha la medesima natura giuridica del contributo di costruzione**, essa non è infatti una prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23 Cost.; inoltre “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**” (Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2013, n. 6211);
- b) **la monetizzazione nasce come beneficio di carattere eccezionale** – ammesso da previsioni di legge, di norma a livello regionale ed espressione di una valutazione discrezionale dell'amministrazione comunale (Cons. Stato, sez. IV, n. 3253 del 2018) – concepito come misura di favore di cui può giovare 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. 2 aprile 1968 n. 1444, in attuazione degli artt. **41 quinquies e sexies** legge urbanistica (Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2013, n. 644);
- c) **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* (Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2014, n. 1820);

- d) le nuove costruzioni, ai sensi dell'art. 41 *quinquies* legge 1150 del 1942, 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 e alla consistenza delle modifiche (Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2022, n. 148; Cons. Stato, sez. V, n. 921 del 1998)".

Ed ancora, testualmente:

“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”.

Altrettanto didascaliche appaiono le sentenze del Consiglio di Stato n.1820 del 2014 e CdS sez. IV, del 4.2.2013 n. 644, anche sull'importante tema della monetizzazione e allocazione degli standard. In esse si ricostruisce anche l'origine giuridica e la ratio dell'istituto (vengono Allegate alla presente istanza).

Nella sentenza n. 1820 del 2014 si osserva che la disposizione regionale contenuta nell'art. 46 legge Lombardia n.12 del 2005 - standard e permesso di costruire convenzionato e monetizzazione - **costituisce svolgimento della vicenda normativa relativa agli standards urbanistici, di cui al DM 1444 del 1968** (v. specificamente l'art. 4 del D.M. 1444/1968, laddove disciplina l'azione del comune nell'ipotesi in cui dimostri che le aree a standard non siano reperibili nella zona o nelle immediatezze dell'intervento edilizio).

Gli standard venivano definiti dalla legge ponte n. 765 del 1967 che novellava la legge urbanistica fondamentale dello stato n. 1150 del 1942 introducendo in essa l'art. art. 41 *quinquies* commi 8 e 9. La legge n. 765 del 1967, in particolare, faceva rimando al decreto interministeriale di dettaglio da emettersi entro sei mesi, che si concretizzò nel citato D.M. n. 1444 del 4 aprile 1968. Temporalmente seguì, tra il 1972 e il 1977, in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, il processo di trasferimento alle regioni delle competenze amministrative nella materia urbanistica, oggetto di legislazione regionale concorrente (all'origine con riferimento alla “urbanistica” e poi, a

seguito della novella di cui all'art. 39 art. 3 legge costituzionale n. 3 del 2001, in relazione al "governo del territorio").

Peraltro, ricorda ancora la sentenza del Cds, assume rilievo anche l'art. 28 della legge n. 1150/1942 come modificato dall'art. 8 della stessa legge ponte n. 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 plano-volumetrici 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 (...).**

CdS ha tra l'altro affermato :

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").

La sentenza ha inoltre affermato che:

2.1.2) I rilievi già svolti sub 2.1) e 2.1.1) denotano l'infondatezza anche del secondo motivo d'appello, poiché la commisurazione dell'obbligazione pecuniaria alternativa alla cessione gratuita delle aree alla utilità economica, anche secondo le indicazioni della deliberazione consiliare n. 47/2004 (non gravata), è stata ragguagliata, in modo legittimo e corretto, al valore di mercato delle aree non cedute, ossia al valore edilizio che esse hanno acquisito per effetto della "liberazione" delle medesime dall'allocatione degli standards, posto che, secondo quanto testé rilevato, il costo di acquisizione di aree equivalenti era criterio suppletivo, applicabile soltanto qualora fosse risultato superiore al costo determinato in base al criterio principale del vantaggio economico conseguente alla utilizzazione edilizia delle aree non cedute

Rileva il P.M. che, con riferimento specifico al Comune di Milano, tra l'altro il comma 10 dell'art. 13 del Piano delle Regole Norme Tecniche del PGT del 2019 stabilisce che gli introiti delle monetizzazioni debbano essere destinati nell'ambito dei Nuclei oggetto di intervento: *"Gli introiti delle monetizzazioni sono allocati in specifici capitoli di Bilancio e utilizzati, prioritariamente nell'ambito del Nucleo di Identità Locale (NIL) oggetto di intervento, o nell'ambito territoriale limitrofo in cui sono localizzati gli interventi, per la realizzazione di quanto previsto dal Piano dei Servizi"*.

La violazione in oggetto non è soltanto formale, dato che così facendo l'importo della monetizzazione è stato determinato tabellarmente in euro 381,00 al mq sicuramente molto lontano dal criterio dell'*effettivo costo di acquisizione di altre aree a destinazione pubblica*, come precisato dall'art. 46 della legge regionale n. 12/2005.

In giurisprudenza, un riscontro puntuale della illegittimità della monetizzazione operata nel caso di specie è contenuto nelle sentenze del Tar Lom., Milano, II, 30 luglio 2010, n. 3280 e del CdS IV, 14 aprile 2014, n. 1820 (all.ti 21 e 22 alla ctu), che riguardano, appunto, un caso di monetizzazione di standard, operata dal comune di Gorgonzola.

Le due sentenze sono molto importanti perché confermano il principio di diritto che, secondo la L.R. 12/2005, la monetizzazione delle aree a *standard* deve essere ragguagliata al valore di mercato delle aree non cedute.

Inoltre, se nel Comune di Gorgonzola, un piccolo Comune di poco più di 21.000 abitanti, il valore di mercato di un'area nel 2008 era di euro 537,5 al mq (valore

riconosciuto immune da vizi dal Tar e dal Consiglio di Stato), **non è minimamente credibile che nel 2019 nel Comune di Milano il valore di mercato di un'area potesse essere euro 381,03 al mq.**

In ogni caso tale valore, applicato nel 2019, è molto distante da quello che si desume dalla tabella, consultabile sul sito ufficiale del Comune, che contiene i valori delle aree edificabili per zone omogenee BIM, **applicati a fini tributari (riscossione dell'ICI) dallo stesso Comune di Milano, per l'anno d'imposta 2009** (valevole anche per il 2010 e 2011, ossia fino al termine del periodo transitorio della riforma della riscossione dell'ICI, previsto dalla legge n. 248/2005). Per le aree a destinazione residenziale della zona 64, Baggio – Quinto Romano, la tabella riporta valori che in relazione alle destinazioni urbanistiche andavano da **635,82 euro/mq a 561,22 euro/mq** (<https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/tributi/ici/aree-fabbricabili>). La forbice tra i due valori era quindi già evidente nel 2009 e ha continuato ad essere più accentuata di seguito, dal 2011 ad oggi.

f) SCIA EDILIZIA AI SENSI dell'ART. 23 DPR 380/2001 E DELLA DETERMINA N. 65 DEL 2018

Violazione dell'art. 23 DPR 380/2001

Il testo dell'art. 23 del d.P.R. 380/2001 rende chiare le sue condizioni e la loro non sussistenza nella fattispecie la SCIA, in alternativa al permesso di costruire. Per tale norma è ammessa solo, testualmente, per:

a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);

b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale (..)

c) gli interventi di nuova costruzione che, pur in assenza di un previo piano attuativo, siano *“in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche”*.

Nella fattispecie:

- l'intervento edilizio non è di ristrutturazione edilizia (lett. a) bensì di nuova costruzione, per le ragioni già esposte;
- non si è in presenza, di *piani attuativi comunque denominati (...) che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti* (lett. b), come è documentato e ampiamente già esaminato;

- l'intervento non è *in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche* contenute nel piano generale (lett. c), perché il PGT di Milano non contiene, per l'ambito dell'intervento, alcuna disposizione planivolumetrica.

Va chiarito che l'espressione *precise disposizioni plano-volumetriche* vuol dire che lo strumento urbanistico generale deve aver individuato esattamente il posizionamento sul terreno, cioè l'area di sedime, delle nuove costruzioni (*plano*) nonché le loro masse, fissando le dimensioni in altezza, lunghezza, larghezza (*volumetriche*). Se mancano questi elementi, non si hanno le *precise disposizioni plano-volumetriche* richieste dalla disposizione di legge. Se posizionamento e massa sono determinati dal PGT con intervalli (cioè entro limiti minimi e massimi) le relative disposizioni non sono più *precise*, ma soltanto *di massima*.

In altri termini il PGT di Milano non ha fissato il sedime e le dimensioni dell'edificio oggetto di cui al progetto di via Lepontina 5/7.

Determinazione dirigenziale 31 maggio 2018 (pg 0241917)

A questo punto vale la pena di spendere alcuni rilievi sulla menzionata determinazione dirigenziale n. 65 del 31 maggio 2018 (pg 0241917), tra quelle attualmente sospese con determina del marzo 2024. Veniva sottoscritta congiuntamente dal Direttore della Direzione Urbanistica, Zinna e dal Direttore dell'Area Sportello Unico per l'edilizia, [REDACTED], il 31 maggio 2018 e da allora messa a sistema dal comune³⁰. E' intitolata *Aggiornamento del Regolamento Edilizio 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 SCIA 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 (...)* e, quanto ai suoi contenuti, stabiliva in violazione dell'art. 23 DPR 380/2001:

- l'equiparazione di un piano "planivolumetrico" redatto a cura del privato e approvato previamente dalla commissione paesaggio, alle "*precise disposizioni planovolumetriche*" di cui al cit. art. 23 comma 1 lett. c, in concreto non previste dal PGT di Milano;
- il completamento di tale illegittima procedura attraverso la sottoscrizione da parte dell'autore della SCIA di un "atto unilaterale d'obbligo", preceduto da una determina dirigenziale di approvazione dello schema dello stesso atto unilaterale d'obbligo predisposto a cura del medesimo richiedente. Così: attribuendo la potestà al privato di redigere un piano "planivolumetrico", e il potere alla commissione del paesaggio di avallarlo, in deroga alle precise regole di legge sostanziali (standard e limiti

³⁰È oggetto della contestazione nei confronti dei due dirigenti di abuso d'ufficio, nel separato procedimento, sul caso della torre di via Stresa.

inderogabili di densità, altezza e distanza, cui agli artt. 3, 4, 7, 8 e 9 DM 1444/1968) e procedurali (approvazione da parte dell'organo comunale competente), dettate dalla legge per la formazione di un piano urbanistico attuativo;

Deve ancora osservarsi che la determinazione dirigenziale n. 65 del 31 maggio 2018, non solo è illegittima, ma addirittura nulla, ai sensi dell'art. 21-*septies* della l. 7 agosto 1990, n. 241, per **difetto assoluto di attribuzione**, essendo stata emanata in carenza di potere, in quanto la modifica che dichiara di apportare al Regolamento edilizio comunale è prerogativa del consiglio comunale, e **in ogni caso** non avrebbe potuto assumere gli evidenziati contenuti in violazione di una disposizione di legge in materia di titolo edilizio, qual è l'art. 23 DPR 380/2001, t.u. edil..

Va rilevato che il titolo abilitativo del caso di specie rientra nei casi contemplati dalla determina dirigenziale in oggetto, la quale concerne SCIA *con atto unilaterale d'obbligo*, ma non la circostanza, cui pure fa riferimento la d.d. in oggetto, di un intervento edilizio da realizzare sulla base di precise disposizioni planivolumetriche, che il PGT non contiene.

g) DETERMINAZIONE DEL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

La qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia, **anziché come nuova costruzione**, ha comportato un'indebita riduzione del contributo di costruzione, calcolato **in base alle seguenti norme**, tutte richiamate nei relativi atti della pratica amministrativa:

- legge. Reg. 12/2005, artt. 44 comma 8 (**riduzione del 60% degli oneri**) e 48 comma 6 (costo di costruzione non può superare il **50%** del valore determinato per le nuove costruzioni.);

- art. l'art. 17 c. 4-bis del DPR 380/2001, aggiornato dall'art.10.1 h legge n. 120 del 2020³¹.

Ed ancora, la qualificazione di ristrutturazione edilizia dell'intervento operata dagli indagati nell'esercizio delle loro funzioni, **comporta l'indebito beneficio di due vantaggi tributari, ai danni dell'erario**: l'Iva per il costruttore è agevolata al 10 % invece dell'aliquota ordinaria; 2) l'art. 16-*bis*, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi (d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917) **prevede una detrazione di imposta, da distribuire in dieci anni, e fino all'importo di euro 96.000** (che dal 2025 si ridurranno

³¹ dove prescrive che "Al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore del 20% rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali.";

a euro 48.000) per ciascuna unità immobiliare, a favore di coloro che l'acquistano entro diciotto mesi dalla fine dei lavori.

CONCLUSIONI

Fumus

Si sono esposte fin qui le ragioni per cui la costruzione in corso è priva di alcun valido titolo edilizio, e della gravità dell'insieme di violazioni di legge che inficiano quello conseguito, commesse dagli indagati con le loro coordinate condotte.

In altri termini la costruzione, autorizzata in base ad un atto che non ha alcuna valenza giuridica e **le condotte degli indagati che hanno reso ciò possibile, integrano tutti gli elementi oggettivi e soggettivi dei reati di lottizzazione ed edificazione abusiva**, di cui agli artt. 30 e 44 lett.

b) e c) dpr 380/2021.

L'elemento psicologico delle condotte degli indagati è, in concreto, il dolo, più che gravemente indiziato da plurimi elementi, tutti tra loro precisi e concordanti, tra i quali:

- il fatto che la pratica è connotata da una serie progressiva di atti inficiati da gravi violazioni di legge;
- che le specifiche violazioni di ciascuno di tali atti siano tutte coordinate tra loro e portino all'univoco risultato di avvantaggiare esclusivamente ed indebitamente l'operatore, ed ogni volta con corrispettivo detrimento del territorio e della comunità, in termini, tra l'altro, di cessione di aree per dotazioni pubbliche, di oneri di urbanizzazione, di oneri fiscali, e in termini di peggioramento delle condizioni ambientali e della vivibilità;
- dal fatto che le specifiche violazioni consumate tocchino elementari criteri della materia tecnica e i principi fondamentali della normativa di legge urbanistica ed edilizia (noti ad un addetto ai lavori di mediocri capacità, competenza e diligenza).

Tali condotte poste in essere dai funzionari, dai progettisti ed operatori indagati, non sono state cagionate da problemi di confusione del quadro normativo e o di contraddittorietà tra normativa urbanistica statale e regionale o da oscillazioni giurisprudenziali, come ripetono le determine sospensive del mese di marzo del 2024, di cui sopra. Ma sono frutto della deliberata torsione di basilari principi delle leggi del settore, sostenuta da un apparato di abnormi direttive, determine e circolari dirigenziali dello stesso ufficio del comune, volte a conferirvi un paravento di legalità, utile esso stesso ad invocare *la confusione del quadro*.

Il caso si contraddistingue:

-
- **per la sorprendente illogicità ed artificiosità del progetto allegato alla SCIA**, laddove descrive un ampio piano interrato e undici appartamenti seminterrati (dei sessantuno totali previsti), da realizzarsi, senza necessità di demolire il preesistente edificio, che era sostanzialmente privo di piani interrati o seminterrati, e qualificando gli stessi come “*interventi di ristrutturazione edilizia*”;
 - per la frizione creatasi tra, già nell’incipit dell’istruttoria della pratica, tra l’istruttore tecnico [REDACTED] e il responsabile del procedimento [REDACTED], circa la qualificazione giuridica da dare all’intervento (*ristrutturazione leggera o pesante o e nuova costruzione*), **col sostanziale rifiuto del tecnico di assumersene la responsabilità**, e poi l’uso artefatto del testo del rapporto redatto dallo stesso Pierro (che risultava sostanzialmente inconsistente, utilizzando formule che escludevano valutazioni sull’inquadramento giuridico e che evidenziavano un intento puramente descrittivo dell’intervento), fatto nella relazione del responsabile del procedimento e del dirigente, autori del provvedimento amministrativo di validazione della SCIA. Si notano anche le altrettanto incoerenti e contraddittorie qualificazioni date all’intervento, nei vari atti della pratica;
 - **per le macroscopiche violazioni procedurali consumate**, la più eclatanti delle quali è costituita dall’annullamento della SCIA, che era stata assentita il 2019, e dalla rinnovata comunicazione dell’efficacia della medesima SCIA, compiuta il 7 luglio 2023, poste in essere dal dirigente [REDACTED] per soddisfare la illegittima richiesta dell’operatore di avere la “correzione” del provvedimento dello stesso [REDACTED], che approvando lo schema dell’atto unilaterale d’obbligo (in sostanza il provvedimento che aveva preceduto la comunicazione di efficacia della suddetta SCIA), aveva citato l’art. 15 comma 2 lett. b (cioè della norma inderogabile, del PGT del comune, limitativa delle altezze delle nuove costruzioni all’interno dei cortili), che avrebbe impedito quell’intervento nel cortile di via Lepontina;
 - per la spregiudicatezza del progettista e degli operatori, i quali, dopo che il 7 luglio 2023 avevano ottenuto l’irrituale validazione della SCIA, da parte del dirigente [REDACTED] hanno proceduto alla demolizione totale dell’edificio e alla scavo per le fondamenta del nuovo intervento progettato, violando in tal modo il pur viziato titolo edilizio conseguito.

Il Ctu ha accertato che la vicenda è culminata, appunto, nella violazione del progetto allegato a quella SCIA, che costituiva il titolo edilizio, già di per sé non illegittimo, presentato al SUE il 22 maggio 2019, variato il 22 novembre del 2019, “aggiustato” via via nel corso del lungo iter di violazioni procedurali consumate, e definitivamente validato con l’anomala comunicazione di efficacia, a firma del [REDACTED] e del responsabile del procedimento [REDACTED], del 7 luglio 2023. Non risulta tuttavia che il SUE, nell’esercizio dei suoi poteri doveri, abbia provveduto a rivedere la SCIA di fatto asseverata nel luglio del 2023 e a sequestrare il cantiere.

Questa circostanza, ad avviso di chi scrive, comporta già da sola la necessità di disporre nel più breve tempo il sequestro cautelativo del cantiere, poiché il contesto ambientale collusivo - che ha reso possibile la vicenda amministrativa in esame, rispecchiato nelle patenti violazioni della procedura e del titolo edilizio assentito dal SUE -, rende altamente prevedibile il rischio di ulteriori analoghe manipolazioni dei titoli edilizi e quindi di ripresa dei lavori.

Inoltre, la gravità del caso e la circostanza che esso si inserisca nel più ampio fenomeno di sfruttamento intensivo delle aree della città, attraverso titoli conseguiti in forza di determinate dirigenziali, che dettano procedure in violazione di legge (sospese da altre recenti determinate “adattative” e “sospensive, ma solo in via provvisoria”), richiede, a tutela del territorio e dei connessi valori costituzionali, un immediato controllo di legalità da parte del giudice, incompatibile con i tempi tecnici della celebrazione del processo.

Cassazione su illegittimità del titolo e poteri del giudice penale

Va ricordata la storica, immutata giurisprudenza della Suprema Corte, che sancisce l'**equiparazione** tra la fattispecie della materiale assenza dei titoli edilizi e quelle dell'assenza dei titoli abilitativi per la loro illegittimità e del conseguente obbligo del giudice di non tenerne conto, ai fini della configurabilità dell'elemento oggettivo dei reati di cui agli artt. 44 e 30 t.u. edil.

Tra le innumerevoli, si richiama Cass. Sez. III n. 39753 del 5 novembre 2021 (CC 16 set 2021):

“Sul punto, per ragioni di sintesi, si richiama la motivazione della sentenza della Sez. 3, n. 56678 del 21/09/2018, Iodice, Rv. 275565 – 01, che ha affermato - **tenuto conto del bene protetto e della finalità della norma di impedire trasformazioni del territorio in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia – il principio per cui ai fini dell'integrazione dei reati di cui all'art. 44, comma 1, lett. b) e c), d.P.R. 380/2001**, fatta salva la necessità di ravvisare in capo all'agente il necessario elemento soggettivo quantomeno colposo, la contravvenzione di esecuzione di lavori sine titolo sussiste anche quando il titolo, pur apparentemente formato, sia (oltre che inefficace, inesistente o illecito) **illegittimo per contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia sostanziale di fonte normativa o risultante dalla pianificazione. Da ciò consegue il potere-dovere del giudice penale di valutare la conformità al modello legale del titolo edilizio** (apparentemente) formatosi in relazione ad un'attività di trasformazione del suolo per poter affermare che questa si svolge in forza del necessario presupposto di legalità sostanziale; ciò in base al fondamentale principio contenuto nella disposizione generale secondo cui il permesso di costruire deve essere rilasciato «in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente» (**art. 12, comma 1, d.P.R. 380/2001**), ribadito in termini ancor più estesi - quanto alla doverosa osservanza della disciplina normativa di fonte primaria e secondaria - dall'articolo successivo («il permesso di costruire è rilasciato dal dirigente o responsabile dello sportello unico nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici»): **art. 13, comma 1, d.P.R. 380/2001**). 4.3. È, pertanto, manifestamente la tesi secondo cui la presenza dei titoli abilitativi dovrebbe essere contrastata mediante l'azione in via amministrativa per rimuovere i provvedimenti illegittimi o questi annullati in sede di autotutela; così come è del tutto irrilevante, sotto il profilo della condotta, che i titoli siano «perfetti ed irrevocabili».

Cass. III 6/02/2013: E' la stessa descrizione normativa del reato che impone al giudice un riscontro diretto di tutti gli elementi che concorrono a determinare la condotta criminosa, ivi compreso l'atto

amministrativo. Non sarebbe infatti soggetto soltanto alla legge (art.101 Cost.) un giudice penale che arrestasse il proprio esame all'aspetto esistenziale e formale di un atto sostanzialmente contrastante con i presupposti legali (Cass.pen.sez.3 2.5.1996 n.4421-Oberto ed altri; Cass.sez.3 n.11716 del 29.1.2001). Il giudice deve quindi accertare la conformità dell'intervento ai parametri di legalità.

Periculum

Il sequestro del cantiere si impone, e costituisce l'unico mezzo giuridico per impedire la continuazione e l'aggravamento delle conseguenze del reato, in quanto nelle more del giudizio l'intervento illegale progredirebbe, compromettendo irrimediabilmente i beni giuridici violati.

Infatti nella fattispecie non può realisticamente ipotizzarsi che gli stessi uffici del comune che hanno consentito l'intervento abusivo, di cui si chiede il sequestro, che hanno creato un sistema di determine diretto ad eludere l'obbligo di pianificazione esecutiva, esercitino i loro poteri di verifica e sanzionatori, di cui agli artt. 27 e segg. drp 380 2001 e di autoannullamento degli atti illegittimi emessi (v. alla fine decreto del Gip del 22 gennaio 2024, allegato al presente atto).

E' sì nota la giurisprudenza penale e amministrativa, che sottolinea che gli uffici tecnici competenti debbano procedere all'annullamento di atti autorizzativi che siano stati rilasciati, permettendo una lottizzazione, in assenza della previa pianificazione attuativa, riguardante il governo di una zona residenziale, e che avrebbe dovuto essere estesa ad un intero ambito territoriale, per salvaguardare l'equilibrato sviluppo del territorio, attraverso un'urbanizzazione attuata in maniera qualitativamente e quantitativamente conforme: a fronte di un'attività edilizia palesemente illegittima, la concomitanza di una sana e specifica esigenza di ripristino della legalità non dovrebbe lasciar adito a dubbi sul rispetto delle condizioni basiche per l'adozione dell'atto autoannullativo.

Ma, si ripete, nel caso di specie un simile scenario non appare realisticamente prevedibile.

Nella fattispecie non esiste nemmeno un affidamento da tutelare:

il rilascio di provvedimenti autorizzativi non può esime dall'onere di effettuare responsabilmente le verifiche necessarie, in ragione del canone generale di diligenza e di solidarietà sociale di cui all'art. 27 Cost., che non ammette condotte intrinsecamente connotate da colpevoli illegalità. Nel caso in esame, l'ordinaria diligenza avrebbe dovuto comportare un'attenta vigilanza e non la supina adesione all'accoglimento di una richiesta palesemente esorbitante dai limiti legali; circostanza che si ribadisce rende l'intera fattispecie inidonea a ingenerare legittimi affidamenti.

L'allarme specifico sta nel fatto la costruzione di quel palazzo all'interno di un cortile in un aarea già densamente costruita ed abitata, a fronte del peggioramento

ambientale e urbanistico che apporta non restituisce nulla al territorio comunale in termini di dotazione di nuovi servizi e di raccordi col preesistente, ma gratuitamente stravolge i luoghi.

Si tratta di una operazione illegale di speculazione edilizia, la cui unica ragione è stata la prospettiva della lucrosa rendita che ne sarebbe derivata, ai danni del rispetto delle regole e degli interessi della comunità dei residenti.

Tale situazione, unita alla previsione dell'insediamento in quei n. 61 appartamenti, ancora in corso di costruzione, di circa un centinaio di abitanti, offre la dimensione dell'impatto e del carico urbanistico che avrebbe l'opera, qualora ne venisse consentito il compimento e soprattutto se gli abitanti vi si insediassero.

La Cassazione, in tema di periculum e sequestro preventivo in campo edilizio e ambientale, ribadisce che, in presenza del fumus, se la costruzione è ancora in corso il sequestro preventivo va disposto perché il vincolo imposto sulla cosa è il mezzo per evitare che il reato sia portato ad ulteriori conseguenze. Fare il contrario significherebbe consentire la prosecuzione dell'illecito.

Secondo le medesime pronunce della Suprema corte, quando invece la condotta si è esaurita il pericolo cautelare si realizza se, come recita l'art. 321 comma 1 cod. proc. pen., dalla libera disponibilità della cosa pertinente al reato sia (concretamente ed attualmente) prevedibile un aggravamento o una protrazione delle conseguenze del reato stesso o sia prevedibile la ripetizione criminosa sicché, vincolando la res, si evitano i pericoli che l'adozione del sequestro preventivo è destinato a scongiurare. Tra le tante possono ricordarsi Cass Sez. III. n. 40677 del 29 settembre 2016 Pres Amoresano est Di Nicola e Cass. III n. 36104 del 5 ottobre 2011 Pres. Squassoni est. Ramacci.

In quest'ultima sentenza, che come altre si distingue per l'ampiezza ricostruttiva del principio è richiamata la sentenza Sezioni Unite, n. 12878, 20 marzo 2003, incentrato anche sul concetto di carico urbanistico: *"la reale compromissione degli interessi attinenti al territorio ed ogni altro dato utile a stabilire in che misura il godimento e la disponibilità attuale della cosa da parte dell'indagato o di terzi possa implicare una effettiva ulteriore lesione del bene giuridico protetto, ovvero se l'attuale disponibilità del manufatto costituisca un elemento neutro sotto il profilo della offensività"*. A titolo di esempio, con specifico riferimento all'incidenza sul carico urbanistico, si aggiunge che la delibazione in fatto sotto tale profilo deve essere effettuata considerando la consistenza reale e l'intensità del pregiudizio temuto, tenendo conto della situazione esistente al momento dell'adozione della misura. E' opportuno riportare stralci pertinenti delle motivazioni della sentenza.

Sulla nozione di "carico urbanistico" questa nozione deriva dall'osservazione che ogni insediamento umano è costituito da un elemento c.d. primario (abitazioni, uffici, opifici, negozi) e da uno secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere proporzionato all'insediamento primario ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte. Quindi, il carico urbanistico è

l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio. Si tratta di un concetto, non definito dalla vigente legislazione, ma che è in concreto preso in considerazione in vari istituti di diritto urbanistico: a) negli standards urbanistici di cui al D.M. 2.4.1968 n. 1444 che richiedono l'inclusione, nella formazione degli strumenti urbanistici, di dotazioni minime di spazi pubblici per abitante a seconda delle varie zone; b) nella sottoposizione a concessione e, quindi, a contributo sia di urbanizzazione che sul costo di produzione, delle superfici utili degli edifici, in quanto comportino la costituzione di nuovi vani capaci di produrre nuovo insediamento; c) nel parallelo esonero da contributo di quelle opere che non comportano nuovo insediamento, come le opere di urbanizzazione o le opere soggette ad autorizzazione; d) nell'esonero da ogni autorizzazione e perciò da ogni contributo per le opere interne (art. 26 L. N. 47/1985 e art. 4 comma 7 l. 493/1993) che non comportano la creazione di nuove superfici utili, ferma restando la destinazione dell'immobile; e) nell'esonero da sanzioni penali delle opere che non costituiscono nuovo o diverso carico urbanistico (art. 10 L. n. 47/1985 e art. 4 L. 493/1993. Cass. III n. 4745, 30 gennaio 2008; VI n. 21734, 29 maggio 2008; Sez. II n. 17170, 5 maggio 2010; Sez. III n. 28479, 10 luglio 2009; Sez. III n. 18899, 9 maggio 2008; L'aggravamento del carico urbanistico è stato riconosciuto anche con riferimento alle ipotesi di realizzazione di opere interne comportanti il mutamento della originaria destinazione d'uso di un edificio (Sez. III n. 22866, 13 giugno 2007; conf. Sez. IV n. 34976, 28 settembre 2010).

“Nelle menzionate pronunce vengono, inoltre, indicate ipotesi specifiche di incidenza dei singoli interventi sul carico “urbanistico, richiamando, ad esempio: la rilevanza di nuove costruzioni in termini di esigenze di trasporto, smaltimento “rifiuti, viabilità etc. (Sez. III n.22866\07, cit.); l'ulteriore domanda di strutture ed opere collettive, sia in relazione alle “prescritte dotazioni minime di spazi pubblici per abitante nella zona urbanistica interessata (Sez. III n. 34142, 23 settembre 2005). (..) anche nel caso di una concreta alterazione “della originaria consistenza sostanziale di un manufatto in relazione alla volumetria, alla destinazione o “alla effettiva utilizzazione tale da determinare un mutamento dell'insieme delle esigenze urbanistiche “valutate in sede di pianificazione con particolare riferimento agli standard fissati dal D.M. 1444\68. ... “Deve rilevarsi che il giudice del riesame non ha fornito alcuna indicazione delle ragioni per le quali le opere realizzate non incidono sul carico urbanistico..risolventisi in una motivazione meramente apparente”.

Ed ancora Cass. Sez. III n. 21088 del 28 maggio 2021 (CC 6 mag 2021, Pres. Gentili Est. Semeraro Ric. Basile “(..) La sussistenza delle esigenze cautelari è stata collegata all'accertamento in concreto di quali conseguenze negative sul regolare assetto del territorio, in termini di aggravio del carico urbanistico (...) nonché della domanda di strutture e di opere collettive. (..) Va in primo luogo rilevato che le opere realizzate che avrebbero determinato un aumento di volumetria e di sagoma dell'immobile sono diverse ed indicate nei capi di imputazione 1 (nel quale si fa riferimento ad una nuova volumetria di 125 metri cubi), 2 (la piscina nell'area esterna di 64 mq.), 3 (altre due

volumetrie di 165X225X180 e 140X445X95 di altezza), oltre al nuovo solaio di cui al capo 4 (mq.629,305). 2.7. Il Tribunale del riesame ha collegato l'aggravio del carico urbanistico ad elementi concreti (...)

Nella fattispecie oggetto del presente procedimento penale, si ribadisce, il sovraccarico che sarebbe determinato dagli abitanti "insediandi" si aggiungerebbero a quelli degli abitanti già presenti.

Come è stato fin qui evidenziato, il SUE non ha provveduto ad alcun bilancio, né ad alcuna valutazione dell'impatto in concreto sul contesto, non avendo nemmeno preso in considerazione una ipotesi di cessione di aree a standard e mancando addirittura un permesso di costruire convenzionato ex art. 28 bis DPR 380/2001 (che avrebbe coinvolto la giunta comunale e il meccanismo delle osservazioni dei cittadini).

Si sottolinea per ultimo che nella fattispecie, le opere sono ben lungi dall'essere ultimate, che quindi il periculum in mora ai fini del sequestro sussiste *per tabulas*.

..."

VALUTAZIONI G.I.P.

Emerge dagli atti acquisiti che il titolo abilitativo dell'intervento edilizio è stata la segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.), in alternativa al permesso di costruire di cui all'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001.

Come puntualmente ricostruito dal P.M. (con l'ausilio del C.T.P. architetto [REDACTED]), il predetto titolo edilizio è da ritenersi illegittimo.

In primo luogo, l'intervento previsto dal progetto di realizzazione del complesso residenziale "Giardino Segreto Isola" di via Lepontina 7/9, Milano, non può essere considerato intervento "di ristrutturazione", ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 10 comma 1 lett. c) e 23 comma 01 lett. a) D.P.R. n. 380/01.

Si tratta infatti, a tutti gli effetti, di un intervento di nuova costruzione, poiché non vi è alcun legame con il manufatto preesistente (il progetto prevede la costruzione di sette piani fuori terra, uno seminterrato e uno interrato, con parcheggio meccanizzato, mutamento di sagoma, implemento di volumetria, di densità edilizia, di s.l.p., di altezza e, infine, mutamento di destinazione d'uso).

Il preesistente consiste in due piani fuori terra (uso archivi, laboratori e uffici) e uno interrato (uso caldaia), motivo per cui il progetto edilizio consiste nella sua totale demolizione e successiva realizzazione di una nuova costruzione.

Nonostante il progressivo ampliamento della nozione di "ristrutturazione" di cui agli artt. 3 lett. d) e 10 lett. c) D.P.R. n. 380/01, richiamati dall'art. 12 l. Regione Lombardia n. 12/2005), costituisce orientamento giurisprudenziale consolidato quello secondo cui *«anche a seguito della modifica all'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ad opera dell'art. 10 d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120,*

costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia solo quelli finalizzati al recupero di fabbricati preesistenti di cui sia conservata traccia, dovendo l'immobile oggetto di ristrutturazione presentare caratteristiche funzionali o identitarie coincidenti con quelle del corpo di fabbrica preesistente» (cfr. Cass. Pen., Sez. III, 6.10.2022, n. 1670).

Nel caso di specie, non sono ravvisabili i requisiti predetti (diverse funzionalità e caratteristiche, sensibilmente divergenti).

In secondo luogo, l'intervento non rientra nemmeno tra quelli di cui all'art. 23 comma 01 lett. b) e c) D.P.R. 309/90, in assenza di un piano particolareggiato attuativo/accordo negoziale di contenuto equivalente o di un piano generale contenenti *“precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive”*.

Tali non possono essere certamente considerati gli *“atti unilaterali d'obbligo”*, ancorché successivamente approvati dalla Commissione Paesaggio, in quanto: a) non soddisfano i requisiti richiesti dalla norma, laddove presuppone l'esistenza di un piano particolareggiato attuativo o di un accordo negoziale equivalente che contenga *“precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive”*; b) non rispettano la competenza funzionale, inderogabile, del Consiglio Comunale per quanto riguarda l'approvazione e il vaglio delle predette disposizioni.

L'obbligo della previa adozione di un piano particolareggiato attuativo (o di una convenzione di lottizzazione puntuale, approvata dall'organo comunale competente), per fabbricati che, come quello di cui al progetto in esame, prevedono una densità volumetrica superiori a 3 metri cubi per 3 metri quadrati (nella specie 4,47), è espressamente previsto dall'art. 41 *quinquies* comma 6 l. n. 1150/42, introdotto dall'art. 17 l. n. 765/67 (cd. *“legge ponte”*).

Trattasi di norma tutt'ora vigente e non derogabile, com'è ovvio, da norme di rango secondario.

In merito, l'art. 103 della l. r. Lombardia n. 15/2005 (fonte di rango primario) non ha abrogato la disposizione statale, che resta pertanto vigente.

Ancora, l'intervento non rientra in alcuno degli *“altri interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività, diversi da quelli di cui alle lettere precedenti”* individuati dalla Regione con apposita legge.

Infine, quale considerazione conclusiva sul punto, non può farsi ricorso alla giurisprudenza amministrativa formatasi in merito al cd. *“lotto intercluso”* (ovvero un'area non ancora edificata, ma inserita in un contesto completamente edificato e urbanizzato, già dotato delle necessarie opere di urbanizzazione primaria e secondaria e conforme alle disposizioni di piano), per il quale veniva ritenuta superflua l'approvazione di un piano particolareggiato.

Infatti: a) in questo caso la pianificazione di dettaglio è richiesta direttamente dalla legge (art. 41 *quinquies* comma 6 l. n. 1150/42) e non dal piano regolatore generale (oggi piano di governo del territorio); b) il notevole implemento del carico urbanistico derivante dalla nuova costruzione nel cantiere di via Lepontina nn. 7/9, lungi dal potersi ritenere compatibile con l'urbanizzazione dell'edificato

circostante, avrebbe dovuto comportare la realizzazione di nuove aree “a standard”, ovvero la realizzazione di ulteriori opere di urbanizzazione primaria e secondaria, non esistenti; c) il rilascio del titolo edilizio non veniva preceduto da alcuna istruttoria da parte del Comune di Milano, propedeutica alla verifica dell'eventuale superfluità dell'adozione di un piano di dettaglio; d) l'intervento è contrario a norme imperative di rango primario, costituite da leggi dello Stato tuttora vigenti e compatibili con i principi disciplinanti la competenza legislativa concorrente Stato/Regioni, di cui all'art. 117 Cost., nella materia in questione, concernente il governo del territorio.

In ordine a quest'ultimo aspetto, si osserva infatti che:

- con la l. n. 765/67 (cd. “legge ponte”), che introduceva nell'ordinamento l'art. 41 *quinquies* l. n. 1150/42, venivano previsti (commi 8 e 9) “*limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi*”; “*I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima*”;

- in ossequio a tali disposizioni, veniva emanato il decreto ministeriale n. 1444/68, i cui artt. 3, 4, 7, 8 e 9 prevedono i limiti inderogabili di densità, altezza e distanza suddivisi per zone, che avrebbero dovuto essere recepiti nel piano attuativo (mai adottato).

Si tratta, come detto, di normativa cogente, non disapplicabile, né altrimenti aggirabile dal Comune.

L'efficacia dell'art. 103 comma 1 *bis* della l. r. Lombardia n. 12/2005, tramite cui si disapplicavano temporaneamente i limiti di cui al predetto D.M. n. 1444/68, è limitato, appunto, come chiarito dalla Consulta (cfr. sentenza n. 85 del 4.5.2023), al periodo transitorio di cui all'art. 26 della legge regionale stessa, ovvero durante il solo tempo necessario per l'adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti (adeguamento dei P.R.G. e approvazione dei P.G.T.), procedura da tempo conclusasi (il primo P.G.T. del Comune di Milano risale all'anno 2012, mentre quello attuale veniva adottato il 14.10.2019 ed entrava in vigore il 5.2.2020).

Anche la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che i comuni lombardi fossero autorizzati a derogare agli standard previsti dalla normativa statale «*solo in sede di redazione dei nuovi PGT sostitutivi dei precedenti PRG*» (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 23.12.2021, n. 8561).

Diversamente da quanto affermato nella circolare del Comune di Milano n. 1/2023 (oggi sospesa), la quale non ha valore di fonte del diritto né di interpretazione autentica di norme statali, le disposizioni dell'art. 41 *quinquies* l. n. 1150/1942 sono vincolanti per il legislatore regionale, come costantemente affermato dalla Corte Costituzionale, che ha più volte ribadito il principio secondo il quale «*la pianificazione urbanistica svolge una funzione necessaria e*

insostituibile di disciplina dell'uso del territorio, come unica sede in cui è possibile operare la sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, afferenti a ciascun ambito territoriale» (cfr. Corte Cost., sentenze nn. 17/2023, 90/2023 e 217/20).

Per quanto riguarda la norma di cui all'art. 2 *bis* D.P.R. 380/2001 – che prevede, al comma 1, che le leggi regionali possano derogare al D.M. n. 1444/1968 “*nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*” – la Corte Costituzionale ha affermato trattarsi di norma che recepisce la giurisprudenza costituzionale, secondo cui le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel D.M. n. 1444 del 1968 solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici come, del resto, già previsto dall'art. 9, ultimo comma, D.M. n. 1444/1968 (cfr., *ex multis*, Corte Cost. nn. 41/2017 e 231/2016).

Infine, nel caso di specie, è stata violata anche la prescrizione morfologica di cui all'art. 15 comma 2 del Piano di Regole annesso al P.G.T., ove si prevede che nei tessuti urbani compatti “a cortina” – nel novero dei quali rientra il cantiere di via Lepontina nn. 7/9 – l'altezza degli edifici di nuova costruzione non può essere superiore a quella degli edifici preesistenti.

La predetta prescrizione ha carattere inderogabile, come stabilito al successivo comma 7 del medesimo art. 15, e nell'ipotesi qui al vaglio veniva abbondantemente disattesa, poiché l'altezza prevista per la nuova costruzione è pressoché doppia rispetto a quella del manufatto preesistente demolito.

Tanto premesso, sussiste il *fumus commissi delicti* per quanto riguarda il reato di cui al **capo A**), poiché il titolo edilizio, pur formalmente esistente, è illegittimo per tutte le ragioni suesposte, ciò che deve condurre a ritenerlo *tamquam non esset*.

Al giudice penale è infatti riconosciuto il potere – dovere di verificare, in via incidentale, l'illegittimità del titolo che lo rende privo di validi effetti, in quanto contrastante con le previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi. Sul punto, costituisce infatti orientamento giurisprudenziale consolidato quello secondo cui «*in tema di reati edilizi, qualora emerga una difformità tra la normativa urbanistica ed edilizia e l'intervento realizzato, per il quale sia stato rilasciato un titolo abilitativo, il giudice penale è in ogni caso tenuto a verificare incidentalmente la legittimità di quest'ultimo, senza che ciò comporti la sua eventuale "disapplicazione", in quanto tale provvedimento non è sufficiente a definire di per sé - ovvero prescindendo dal quadro delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, e dalle rappresentazioni di progetto alla base della sua emissione - lo statuto di legalità dell'opera realizzata*» (cfr., fra le tante, Cass. Pen., Sez. III, 16.6.2015, n. 36366; conf. Sez. III, 16.9.2021, n. 39753).

Sussiste il *fumus commissi delicti* per quanto riguarda il reato di cui al **capo B**) (che può concorrere con le altre contravvenzioni edilizie, cfr. Cass. Pen., Sez. III,

24.2.2011, n. 9307), poiché le opere iniziate comportano la trasformazione urbanistica (dovuta a un complessivo notevole aumento del carico) ed edilizia del terreno interessato, in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali.

Nel caso di specie, un importante intervento edificatorio, comportante un significativo aggravio del carico urbanistico, è stato consentito mediante il ricorso ad un titolo abilitativo (S.C.I.A.) che si collega ad un'attività libera, rimessa all'iniziativa del privato.

Alcuna adeguata valutazione – rimessa a un piano attuativo – risulta essere stata compiuta dalla Amministrazione comunale dell'aggravio del carico urbanistico determinato dall'opera assentita, ovvero dell'impatto dell'insediamento primario, costituito dal gran numero di abitazioni di futura realizzazione, né di quello secondario di servizio (opere pubbliche in genere, uffici pubblici, parchi, strade, fognature, elettrificazione, servizio idrico, condutture di erogazione del gas) che deve essere necessariamente proporzionato all'insediamento primario, ossia al numero degli abitanti insediati ed alle caratteristiche dell'attività da costoro svolte.

Inoltre, come detto, veniva violato il disposto di cui all'art. 15 comma 2 del Piano di Regole annesso al P.G.T.

Gravemente indiziati delle contravvenzioni in esame sono: [REDACTED] (dirigente del S.U.E. e responsabile del procedimento, pubblico ufficiale che, con le condotte descritte in punto di fatto, forniva un titolo edilizio di copertura, palesemente illegittimo), [REDACTED] (presidente della commissione paesaggio, pubblico ufficiale che, approvando l'atto unilaterale d'obbligo, concorreva a formare un titolo edilizio di copertura, palesemente illegittimo); [REDACTED] (responsabile del S.U.E. e R.U.P. del procedimento, pubblico ufficiale che, con le condotte descritte in punto di fatto, concorreva a formare un titolo edilizio di copertura, palesemente illegittimo); [REDACTED] (R.U.P. del procedimento, pubblico ufficiale che, con le condotte descritte in punto di fatto, concorreva a formare un titolo edilizio di copertura, palesemente illegittimo); [REDACTED] (progettista che asseverava – in allegato alla S.C.I.A. presentata il 22.5.2019 – la conformità a leggi e regolamenti del progetto depositato, omettendo di rilevare la sua contrarietà alla norma morfologica inderogabile di cui all'art. 15 comma 2 lett. b del piano di regole al P.G.T.); [REDACTED] (progettista che asseverava – in allegato alla S.C.I.A. presentata il 22.11.2019 – la conformità a leggi e regolamenti del progetto depositato, omettendo di rilevare la sua contrarietà alla norma morfologica inderogabile di cui all'art. 15 comma 2 lett. b del piano di regole al P.G.T.); [REDACTED] (proprietaria dell'area sino al 27.7.2021), [REDACTED] (promissaria acquirente dell'area, che aveva presentato la S.C.I.A. depositata il 22.5.2019) [REDACTED] (proprietaria dell'area a partire dal 27.7.2021).

In merito, l'art. 29 D.P.R. n. 380/2001 individua le figure titolari di posizione di garanzia (committente, titolare del permesso di costruire, costruttore, direttore dei lavori e progettista), con riferimento al rispetto delle norme in tema di conformità urbanistica delle opere realizzande/realizzate, in via non esclusiva.

Sussiste il *fumus commissi delicti* per quanto riguarda i reati di cui ai capi C) ed E) provvisoriamente ascritti a [REDACTED] poiché i progettisti asseveravano – in allegato alle S.C.I.E. presentate, rispettivamente, il 22.5.2019 e il 22.11.2019 – la conformità a leggi e regolamenti dei progetti depositati, omettendo di rilevare la loro contrarietà alla norma morfologica inderogabile di cui all'art. 15 comma 2 lett. b) del piano di regole al P.G.T.

Non ci si sofferma sui reati di abuso d'ufficio di cui ai capi D) e F), in quanto la fattispecie – da un lato – è, come noto, di imminente abrogazione e – d'altro lato – non inerisce al *periculum* per il quale è stata avanzata la presente richiesta di sequestro preventivo cd. impeditivo.

Sussiste il *periculum in mora*, poiché il cantiere è in fase di avanzamento e, come evincibile dalla consultazione del sito *web* dedicato all'iniziativa (www.giardinosegretoisola.it), è già pubblicizzata la vendita degli appartamenti di prossima realizzazione.

È evidente che – da un lato – la libera disponibilità dell'area su cui insiste l'abuso edilizio aggrava/protrae le conseguenze dei reati commessi, consentendo l'avanzamento dei lavori e la vendita delle unità immobiliari indebitamente realizzate, nonché – d'altro lato – che non è prevedibile alcun intervento in autotutela da parte dell'amministrazione comunale, i cui rappresentanti, come visto, sono proprio i principali concorrenti nei reati, che hanno emesso/contribuito a emettere il titolo edilizio invalido, occultando artificiosamente la situazione fattuale e fornendo una falsa rappresentazione del quadro normativo di riferimento.

*

P.Q.M.

Visto l'art. 321 c.p.p.,

dispone il sequestro preventivo dell'area del cantiere ricadente nel foglio catastale del Comune di Milano n. 187, mappali 197, 341, 342 e 349, sita in Milano, via Lepontina n. 7/9, quartiere Isola;

trasmette gli atti al pubblico ministero richiedente per l'esecuzione e per tutti gli adempimenti ad essa connessi, ivi compresa la nomina di un custode.

Manda alla Cancelleria per quanto di competenza.

Milano, 2 maggio 2024.

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
dot. Giuseppe MANFREDI

Il giudice per le indagini preliminari
Mattia Fiorentini



DEPOSITATA IN CANCELLERIA
OGGI 2/5/2024



IL PRESENTE ATTO E' COMPOSTO DA
n° 58 PAGINE CON NUMERAZIONE
PROGRESSIVA DAL n° 1 AL n° 58
E' COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
Milano 2/5/24

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
dott. Giuseppe MANFREDI

Il Pm, letto il provvedimento di sfratto
del C-1P, che pece
delega

Le GdE Nucleo PTF Milano, per l'esecuzione del
medesimo provvedimento, raccomandato la trascrizione sull'atto
anche nel registro pubblico. Provvede inoltre alla ricerca
del custode del condere, individuato nelle persone del
direttore dei lavori.

Milano 2 maggio 2024

Il Procuratore della Repubblica
Dott.ssa Marina PETRUZZELLA-Sost.