



**TRIBUNALE DI MILANO**  
**Sezione Giudice per le indagini preliminari**

**DECRETO DI SEQUESTRO PREVENTIVO**  
**- art. 321 c.p.p. -**

**IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI**

**L e t t i**

gli atti del procedimento penale nei confronti di

1. [REDACTED], [REDACTED], in qualità di amministratore unico della società [REDACTED] proprietaria dell'impianto industriale dismesso [REDACTED];
2. [REDACTED] e [REDACTED], in qualità di DIRETTORE Area SUE, coautore della c.d. "convenzione Urbanistica" stipulata con atto pubblico il 30 gennaio 2019 con la società [REDACTED] e autore della connessa determina del 28 gennaio 2019, nonché coautore della determina dir. n. 64 del 31.5.2018 (determina SCIA edilizia, per cui si procede separatamente);
3. [REDACTED], nato in Francia nel 1983, residente a Milano in via [REDACTED], in qualità di procuratore della società operatrice [REDACTED] titolare della SCIA edilizia delle tre torri di via Cancano 5, presentata il 7.7.2022;
4. [REDACTED], [REDACTED] in qualità di progettista in fase di istruttoria ex art. 55 RE (investito dalla [REDACTED] il 31.5.2021);
5. [REDACTED]; in qualità di asseveratore della SCIA presentata il 7.7.2022, nonché coprogettista e direttore lavori;
6. [REDACTED], in qualità di responsabile del procedimento in fase istruttoria ex art. 55 RE (dal 31.1.2018 al 20.10.2021), e successivamente di dirigente SUE Interventi Convenzionati, in fase SCIA;
7. [REDACTED] e ivi [REDACTED] in qualità di responsabile del procedimento del SUE (in fase SCIA);
8. [REDACTED] [REDACTED] 3, tecnico istruttore del SUE fase istruttoria art. 55 RE e fase SCIA;

**INDAGATI**

**TUTTI**

per i seguenti reati:

- A) per la contravvenzione di cui agli artt. 30 e 44 comma 1 lett. c DPR 380/2001 t.u.edil., perché, nelle rispettive qualità, attraverso plurimi artifici e violazioni della legge statale e regionale, più avanti specificati - in concorso tra loro, con condotte anche omissive e in tempi diversi (artt. 81 e 110 c.p.) [REDACTED]**

**consentivano le attività cartolari e materiali della progressiva**

**lottizzazione abusiva,**

iniziata nel 2018 frazionando in due parti il lotto, esteso di mq 9.680,13, su cui sorgeva l'impianto industriale della ██████████, collocato tra via delle Forze Armate 314 e via Cancano 5 a Milano (lotto 1 di mq 5650,00 su via delle forze armate e lotto 2 di via Cancano 5) e che sta proseguendo con

**l'intervento, di cui si chiede il sequestro, consistente:**

nella previa totale demolizione dell'edificio ad un piano del suddetto impianto industriale, e **nella costruzione** in corso **di tre torri residenziali di 9, 10 e 13 piani**, alte da 27 a 43 metri, **77 appartamenti**, destinati ad un numero di **217 abitanti**<sup>1</sup> (box, cantine e locali tecnici, ai piani interrati; superficie lorda di pavimento - slp - assentita mq 5.446,53, di cui 4.027,94 mq derivanti da slp preesistente/con, cambio d'uso da industriale a residenziale, e mq 1.414 afferenti all'utilizzo di diritti edificatori acquisiti, con densità raggiunta di 4,06 mc/mq), **su quella parte del lotto** di mq **4.027,94** (fogl. 418, mapp. 201), **prospiciente e molto prossimo al Parco delle Cave fuori sagoma, sedime e volume**, ricadente:

in "**un'area di interesse ecologico**, preordinata alla realizzazione di interventi naturalistici a tutela degli elementi rilevanti del paesaggio e dell'ambiente, nonché alla riqualificazione di elementi fitologici e di spazi aperti permeabili" (v, Piano dei Servizi PGT 2012)<sup>2</sup>.

La lottizzazione abusiva, dall'origine ad oggi, nel suo complesso, si è così articolata:

- ha visto i suoi prodromi nel 2018, con la richiesta, inoltrata al SUE dalla società ██████████ nel gennaio 2018, di istruttoria ai sensi dell'art. 55 R.E., avente come finalità la conclusione di una cosiddetta "*convenzione urbanistica*" per la "rigenerazione" di quell'area dismessa, attraverso il suo previo frazionamento in due c.d. "*lotti funzionali*" denominati lotto 1 e lotto 2 (da bonificare entrambi e da "attuare" in tempi differiti) e la destinazione del lotto 1 di mq 5.650, posto a fronte strada su via delle Forze Armate 314, a una struttura di vendita di medie dimensioni (supermercato Lidl) e del più pregiato lotto 2 - che necessitava di una bonifica più profonda ai fini della corrispondenza della qualità del suolo rispetto alla funzione residenziale - di mq 4.030, prospiciente il parco delle Cave, a tre torri residenziali di 9, 10 e 13 piani ed altezze fino a 43 metri, previa totale demolizione del preesistente edificio industriale di un piano, recupero della sua Superficie Lorda di Pavimento (slp) e acquisizione di ulteriori "diritti edificatori", in modo da raggiungere, per tale lotto 2, la densità edificatoria di **4,06 mc/mq**, che avrebbe consentito siffatte altezze e densità edilizie;
- è progredita poi col risolutivo parere favorevole della **commissione comunale per il paesaggio nella seduta del 17 ottobre 2018** (sempre in fase istruttoria ex art. 55 R.E.), che ha approvato *le linee generali del planivolumetrico*, insieme alle complessive previsioni della "*convenzione urbanistica*", precisando che le altezze delle tre torri sarebbero state valutate in sede di presentazione di titolo edilizio;
- è progredita ancora col decisivo contributo della determina del 28 gennaio 2019 del Direttore Area SUE, ██████████, che ha approvato lo schema di "*convenzione urbanistica*" come proposta della

<sup>1</sup> v. paragrafi infra, e relazione dei ctu, per la verifica del calcolo effettuato dal SUE e del soddisfacimento dello standard minimo di 18 mq/abitante, per quello previsto dal d.m. 1444/1968 e dalla legge reg. Lomb. 12/ 2005, art. 9, comma 3.

<sup>2</sup> Precisamente il **lotto, nel Piano delle Regole del Piano del Governo del Territorio (PGT) del 2012, è inserito:** all'interno del Tessuto Urbano di Recente Formazione (TRF, art. 2.1.a.ii delle NdA), tra gli Ambiti contraddistinti da un Disegno urbanistico Riconoscibile (ADR, art. 14 e disciplinati dall'art. 15 delle NdA) e incluso nei Tessuti urbani a impianto aperto (art. 14.2.b), dove gli interventi edilizi diretti devono mantenere gli allineamenti in rapporto alle edificazioni preesistenti sullo spazio pubblico (art. 15). Inoltre il lotto, come detto, in base al Piano dei Servizi (PdS) e le relative Norme di Attuazione (NdA) del medesimo PGT del 2012: ricade in area di interesse ecologico, preordinata alla realizzazione di interventi naturalistici a tutela degli elementi rilevanti del paesaggio e dell'ambiente, nonché alla riqualificazione di elementi fitologici e di spazi aperti permeabili.

società [redacted] srl, di cui sopra, e con l'altrettanto decisiva cosiddetta "convenzione urbanistica", stipulata in data 30 gennaio 2019 tra lo stesso [redacted] e la rappresentante legale della società [redacted], riprodotte il contenuto della determina del 28 gennaio 2019; convenzione che l'11 febbraio 2022, verrà sottoscritta [redacted] [redacted], soggetto attuatore delle torri, attraverso la SCIA presentata il 7.7.2022;

- è progredita poi in senso materiale con la costruzione del supermercato sul lotto 1 (di mq 5.650), terminata nel 2022, fino a giungere all'attuale edificazione delle tre torri della via Cancano;

**L'attuale intervento** integra gli estremi di una lottizzazione abusiva, ai sensi degli artt. 30 e 44 comma 1 lett. c) dpr 380/2001 t.u.edil., in quanto **è in violazione:**

**1. dell'art. 41 quinquies comma 6 della legge urbanistica fondamentale n. 1150/1942**, poiché, per via delle altezze delle torri e delle densità previste -ben superiori ai 25 metri e ai 3 mc/mq- non poteva essere consentito in assenza di un piano particolareggiato esecutivo o di un piano di lottizzazione esteso all'intera zona, prescritti dal medesimo art. 41-quinquies, comma 6, che recita:

*nei comuni dotati di piano regolatore non possono essere realizzate costruzioni di densità superiori ai 3 mc per mq ovvero di altezza superiore ai 25 metri se non previa approvazione di un piano particolareggiato esecutivo o di un piano di lottizzazione esteso all'intera zona";*

Per di più, avendo l'intervento creato nuovi **carichi urbanistici** quindi significative esternalità, per effetto del predetto numero di abitanti insediabili, anche in base alla normativa generale di legge (**dm 1444/1968 e art. 9 legge reg. 12 del 2005**) era richiesta una **previa valutazione della necessità di un piano attuativo, del tutto omessa**. Ed ancora, il piano attuativo nella fattispecie era indispensabile, in ragione delle caratteristiche naturalistiche del contesto e dell'impatto delle tre torri sul parco delle Cave, di fruizione pubblica.

LE CONDOTTE LOTTIZZATORIE SONO INOLTRE AGGRAVATE DA ULTERIORI VIOLAZIONI:

**2. dell'art. 3 comma 1 lett. d DPR 380/2001**, in quanto l'intervento edilizio di demolizione totale del preesistente e costruzione delle **tre torri residenziali** è stato **qualificato** e assentito come "**ristrutturazione edilizia**", con ampliamento fuori sagoma, **previa totale demolizione del preesistente** a destinazione industriale e recupero di slp (*mediante ricostruzione della s.l.p. preesistente, con mutamento d'uso da produttivo verso funzione residenziale, con aggiunta di diritti edificatori afferenti a certificati dei diritti edificatori registrati e trascritti e volumetricamente asserviti al Lotto 2*)<sup>3</sup>, **anziché** come<sup>4</sup> "**nuova costruzione**" (come peraltro definito nella "convenzione urbanistica"), ai sensi dell'art. 3, comma 1 - lett. e stesso Dpr, trattandosi a tutti gli effetti dell'"**edificazione di nuovi corpi di fabbrica**" (di un "nuovo insediamento", come è precisato nella "convenzione urbanistica", senza il minimo legame né fisico, né tipologico, né funzionale con l'edificio preesistente, di cui si è persa ogni traccia), **soggetta come tale al regime edilizio del "permesso di costruire"** ex art. 10 DPR 380/01 non sostituibile da SCIA;

<sup>3</sup> come da atto di densità edilizia registrato e trascritto (Nota di trascrizione Registro generale n. 41019, Registro particolare n. 28598, Presentazione n. 490 del 23/5/2022) (in atti PG 0452044 del 31/8/2022).

<sup>4</sup> Va notato che mentre [redacted], in sede di istruttoria ex art. 55 e 40, nel modulo da lui sottoscritto il 27.7.2021 e nelle tavole progettuali, inviate al SUE il 2.8.2021 e destinate alla commissione per il paesaggio, aveva qualificato l'intervento di "**nuova costruzione e ampliamento art. 3 c.1 lett. e 1.3.4.5.6.7. DPR 380/2001**", poi, nella dichiarazione di asseverazione SCIA del 7.7.2022, [redacted] (dello [redacted] [redacted] architetti associati) qualifica lo stesso *intervento di ristrutturazione edilizia con modifica di volumetria complessiva, art. 3 c.1 lett. d dpr 380 2001, in attuazione della convenzione urbanistica rep. 5292 racc. 2951 31.1.2019, lotto 2 a destinazione residenziale.*

**2.a** La qualificazione illegittima di *ristrutturazione* edilizia ha comportato l'indebita liquidazione di oneri concessori inferiori al dovuto per euro **618.698,52** (come più avanti specificato), in violazione degli artt. 44 c. 8 e 48 c. 6 legge reg. 12 2005, art. 17 c. 4 bis dpr 380 2001; ha, inoltre, comportato l'indebito beneficio di due vantaggi tributari: 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;

**3. dell'art. 46 della legge reg. lom. n. 12 del 2005,** avendo il SUE consentito alla società operatrice la totale "**monetizzazione**" delle aree calcolate in mq 7.609,42 mq (in applicazione delle Norme tecniche di pertinenza del PGT), che dovevano essere cedute per dotazioni pubbliche (*standard*), e per di più **al prezzo di euro 193,45 al mq**, fortemente sottostimato 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).

L'art. 46 infatti, prevede che, nell'ambito di un piano di lottizzazione, in sede di rilascio di un permesso di costruire, il Comune possa addivenire col privato alla 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*, recitando: *in caso di impossibilità o non opportunità ritenuta dal comune* (previa adeguata istruttoria), *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.*

**4. dell'art. 23 dpr 380 2001,** in quanto l'intervento è stato effettuato 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 ex art. 10 c. 1 lett. d (art. 23 dpr comma 1 lett. a); non sussiste né un piano attuativo urbanistico né un accordo urbanistico equipollente (art. 23 c.1 lett. b); né l'intervento 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 della legge reg. lom. n. 12/2005** (tale lett. d veniva 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 <sup>5</sup>;

---

<sup>5</sup> 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

5. la convenzione urbanistica del 30 gennaio 2019, richiamata nella SCIA del 7.7.2022 non corrisponde ad alcun modello legale di convenzione urbanistica ammessa dalla legge. In particolare è stata conclusa in violazione delle condizioni e delle procedure dettate dagli artt. 14 comma 1 bis legge reg. Lom. n. 12 del 2005 e dall'art. 28 bis dpr 380/2001, che per una convenzione accessoria a un titolo edilizio, prevedono la sua approvazione da parte del consiglio o della giunta comunale. A Milano da gennaio 2018 e tuttora in permanenza

#### TUTTI

**B) per la contravvenzione, speculare, di cui agli artt. 44 comma 1 lett. b) e 29 DPR 380/2001,** per avere consentito, ciascuno nelle rispettive qualità - [REDACTED] in concorso tra loro (art. 110 c.p.), la formazione del titolo edilizio del medesimo intervento di via Cancano n. 5,

#### in violazione:

1. dell'art. 41 quinquies comma 6 della legge urbanistica fondamentale n. 1150/1942, per le ragioni descritte al capo A;
2. dell'art. 3 comma 1 lett. d DPR 380/2001;
3. dell'art. 46 della legge reg. lom. n. 12 del 2005;
4. 5. dell'art. 23 dpr 380 2001 e degli artt. 14 comma 1 bis legge reg. Lom. n. 12 del 2005 e dall'art. 28 bis dpr 380/2001, tutte come specificamente descritte sotto il capo A), cui si fa riferimento;

A Milano da gennaio 2018 e tuttora in permanenza

[REDACTED]  
**C) per i reati di cui agli artt. 110 c.p., 19 c. 6 l.241 /1990,** perché la Bruno, in concorso con il coprogettista [REDACTED], **nella relazione asseverata**, allegata alla SCIA presentata il 7 luglio 2022, in qualità di progettista e direttore dei lavori, dichiarava falsamente la conformità alla legge di un progetto e di un titolo edilizio, affetti da tutte le violazioni di legge di cui ai capi A e B. Tra l'altro qualificava l'intervento come ristrutturazione edilizia, e attestava la conformità degli oneri e della monetizzazione, liquidati.

Per di più la qualifica che dava all'intervento di "**ristrutturazione edilizia con modifica di volumetria complessiva, art. 3 c.1 lett. d dpr 380 2001, in attuazione della convenzione urbanistica rep. 5292 racc. 2951 del 31.1.2029, lotto 2 a destinazione residenziali**" non era conforme alla "convenzione urbanistica" e contraddiceva la classificazione di nuova costruzione con ampliamento, che lo stesso [REDACTED] in qualità di progettista aveva indicato, il 2 agosto 2021, in sede di presentazione dell'istanza istruttoria ai sensi dell'art. 55 RE (che era la stessa che anche la

---

deroga agli strumenti di pianificazione, ai fini della rigenerazione urbana, di cui agli articoli 40-bis (dichiarato 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**).

<sup>6</sup> Non sono note le ragioni per cui alla progettista [REDACTED], indicata come tale nel documento del SUE della istruttoria ai sensi dell'art. 55 RE, del 21 marzo 2018, alla fine di luglio del 2021 sia subentrato [REDACTED]

progettista precedete – alla quale poi era subentrato [REDACTED] – aveva dato all'intervento, nel marzo del 2018, già in sede di valutazione del progetto ex art. 55 RE);  
A Milano il 7 luglio 2022

**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, 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, in violazione di **quanto stabilito dalla L.R. n. 12/2005, art. 14, comma 1-bis, concernente l'“Approvazione dei piani”, e scavalcando la relativa competenza della giunta comunale**, in qualità di Direttore dell'Area SUE, in assenza di potere:

- il 28 gennaio 2019 approvava lo schema con Determinazione Dirigenziale da lui sottoscritta, relativa alla cosiddetta convenzione urbanistica (di cui al capo A);
- il 30 gennaio 2019 stipulava la cosiddetta **“Convenzione Urbanistica”** con [REDACTED]

(convenzione che verrà successivamente sottoscritta, in data 11.2.2022, anche da [REDACTED])

Così agendo l'indagato consentiva consapevolmente la realizzazione del complesso edilizio illegale di via delle Forze Armate e di via Cancano 5, **procurando all'operatore il corrispondente illecito vantaggio economico.**

**In aggiunta, consentendo la monetizzazione degli standard urbanistici** (in violazione dell'art. 46 l. reg. 12/2005), per di più al prezzo ampiamente sottostimato di euro **193,45 al mq**, procurava all'operatore l'ulteriore ingiusto vantaggio economico, derivante sia dalla significativa illegittima riduzione, che dalla mancata cessione della quantità di aree per standard urbanistici, dovuta, da cedere al Comune, che dal mancato pagamento dell'effettivo valore delle stesse.

Con l'aggravante dell'ingiusto vantaggio e correlativo danno economico alla p.o. di rilevante gravità.  
A Milano il 28 e il 31 gennaio 2019

**E) per il reato di cui agli artt. 81, 110 e 323 comma I e II e 61 1 n.7 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 dirigente, e [REDACTED] in qualità di responsabile del procedimento, attraverso gli atti e i provvedimenti amministrativi emessi nell'ambito del procedimento relativo all'intervento edilizio di via Cancano 5, esprimendosi in **favore di tale intervento edilizio, dalla fase ex art. 55 RE a quella SCIA, e riconoscendo la sua conformità al PGT e alla legge, violavano arbitrariamente** i citati articoli 41 quinquies comma 6 l. n. 1150/1942, 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:**

- a) [REDACTED] 20 ottobre 2021 approvava la relazione istruttoria del tecnico [REDACTED] dichiarando chiusa l'istruttoria e aggiungendo che si poteva procedere alla presentazione della SCIA alternativa al permesso di costruire, ai sensi della determina dirigenziale 65/2018;

- b) [REDACTED], sottoscrivevano la nota dell'8 giugno 2023, con cui veniva comunicata alla [REDACTED] e alla progettista l'efficacia della SCIA e la possibilità di Iniziare i Lavori.

Così agendo gli indagati consentivano consapevolmente la realizzazione del complesso edilizio illegale di via Cancano 5, **procurando all'operatore il corrispondente illecito vantaggio economico.**

**In aggiunta, consentendo la monetizzazione degli standard urbanistici (in violazione dell'art. 46 l. reg. 12/2005), per di più al vile prezzo di circa 193,45 euro e qualificando l'intervento come ristrutturazione edilizia, procuravano all'operatore l'ulteriore ingiusto vantaggio economico, derivante dalla significativa riduzione della quantità di aree per standard urbanistici da cedere al Comune, sia dal mancato pagamento dell'effettivo valore delle stesse e il vantaggio dalla indebita riduzione degli oneri concessori, inferiori al dovuto per euro 618.698,52, in violazione degli artt. 44 c. 8 e 48 c. 6 legge reg. 12 2005, art. 17 c. 4 bis dpr 380 2001.**

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 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 da gennaio 2019 all'8 giugno 2023

#### **Parti offese:**

Comune di Milano

Letta la richiesta di emissione di decreto di sequestro preventivo depositata presso la cancelleria dai P.M., [REDACTED], in data 17.4.2024;

letta l'integrazione depositata in data 31.5.2024;

letta l'integrazione depositata in data 6.7.2024;

#### **OSSERVA**

La richiesta, che ricostruisce in maniera puntuale ed esaustiva le indagini svolte, è fondata e merita accoglimento. Come si evidenzierà nel corso della trattazione, sussiste un quadro gravemente indiziario circa la sussistenza degli elementi costitutivi dei reati di cui all'art. 44 comma 1 lett. B e C e all'art. 30 D.P.R. n. 380 del 2001.

Il compendio indiziario del presente procedimento è essenzialmente documentale, in quanto consiste negli atti del procedimento amministrativo acquisiti dal P.m.

Tale compendio è stato arricchito mediante l'analisi dettagliata degli atti del procedimento amministrativo effettuata dai consulenti del Pubblico Ministero [REDACTED] - i cui esiti sono descritti nella relazione di consulenza tecnica del 15.4.2024 e nella relazione integrativa datata 30.5.2024, e mediante l'acquisizione di ulteriore documentazione concernente gli interventi edilizi di via Cancano n. 5.

#### **Premessa.**

Occorre premettere che la presente richiesta si pone in continuità con altre iniziative assunte dalla Procura della Repubblica a far data dal settembre 2022, impegnata 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 portato alla luce alcune "criticità" e "anomalie" nelle modalità di gestione di specifiche pratiche edilizie. Tali "criticità", di recente, hanno comportato la sospensione di alcune determinate da parte dello **stesso direttore della Direzione Rigenerazione Urbana**, mediante altre apposite determinate del 16 e 23 marzo scorso, motivate espressamente su quanto esposto dal Gip del Tribunale di Milano nel decreto del 22 gennaio 2024, sul caso delle torri di via Crescenzago, nel proc. n. 4622/2023 RGNR e n. 25699/2023 Gip.

Passando ad affrontare **il presente procedimento, avente a oggetto le torri di via Cancano 5**, lo stesso trae origine dall'esposto presentato nel gennaio di quest'anno da quattro cittadini, residenti in prossimità di via Cancano o referenti di Associazioni milanesi, statutariamente impegnate nella tutela dell'ambiente e del territorio, per il tramite del loro difensore. L'esposto denuncia che l'intervento è stato attuato, in violazione di legge, mediante SCIA edilizia, in assenza di piano attuativo della zona, in violazione, tra l'altro, dell'art. 41 quinquies comma 6 della legge 1150/1942, e ulteriori profili di illegittimità del titolo edilizio, tra cui la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia, la monetizzazione e violazione degli standard urbanistici di cui al Dm 1444/1968 e all'art. 9 comma 3 legge reg. 12 del 2005, nonché lo stravolgimento dei luoghi determinato da quell'innalzamento, davanti al parco delle Cave, di una muraglia verticale alta fino a 43 metri, in cui si sostanzia l'intervento edilizio.

L'elaborato dei CTU descrive in dettaglio tutti gli aspetti tecnici più rilevanti dell'intervento edilizio di via Cancano 5.

**In estrema sintesi**, l'area di intervento, di proprietà della società ██████████ dal 23/12/2004, ha una superficie complessiva di 9.680,13 mq; sulla stessa insiste un complesso industriale dismesso con una superficie lorda di pavimento (s.l.p.) complessiva di 6.196,08 mq. Ferma restando l'unitarietà dell'area di intervento, lo stesso è stato suddiviso in due autonomi lotti funzionali, di cui il primo, di 5.650 mq circa, posto a fronte strada su via Delle Forze Armate, ospitante un edificio commerciale, mentre il secondo, di circa 4.030 mq e prospiciente il Parco Sud, che ospiterà i nuovi corpi residenziali. Con riguardo a questo secondo lotto, per cui è stata avanzata richiesta di sequestro, è stata prevista **la totale demolizione** dell'edificio industriale ad un piano della ██████████, e la realizzazione sul lotto di mq 4.030,00 di tre torri residenziali, con un numero di piani tra i 9 e i 13 e con **altezze dai 27 ai 43 metri**, su piastra verde rialzata, con volume pari a **4,06 metri cubi su metro quadrato**<sup>7</sup>, **destinate a 77 appartamenti**, per un numero di **217 abitanti teorici**.

#### **Iter amministrativo.**

<sup>7</sup> Superficie fondiaria totale: mq. 9.680,13.

Superficie fondiaria lotto 1 (commerciale), su viale delle Forze Armate: mq. 5.652,19.

Superficie fondiaria lotto 2 (residenziale), su via Cancano (Parco Sud), come da rilievo celerimetrico e assunta come riferimento per l'estensione dell'area: mq. 4.027,94

Densità o If (indice di edificabilità fondiaria, in base alla terminologia dell'intesa del 16 ottobre 2016) per lotto 2 residenziale: mq 5.446,53 slp (x 3, altezza convenzionale per il calcolo della volumetria) su mq. 4.027,94 di superficie fondiaria = 1,35 mq/mq x 3 (m. di altezza convenzionale) 16.339,53 mc/4.027,94 mq = 4,06 mc/mq.

Quindi la soglia di 3 mc/mq, di cui all'art. 41 quinquies c. 6 l. 1150/1942, è abbondantemente superata.

**La densità di 4,06 mc/mq è molto elevata**: risulta pari a circa **quattro volte l'indice generale del Pgt di 0,35 mq/mq e spiega la monetizzazione integrale delle aree a standard**: la cessione, sia pure parziale, delle aree avrebbe fatto crescere ulteriormente la densità o If; e spiega anche la scelta architettonica delle torri, una scelta obbligata in considerazione dell'elevata densità.

Al fine di porre in evidenza gli elementi su cui si fonda il *fumus commissi delicti* è necessario prendere le mosse da quello che è stato l'iter amministrativo seguito dal Comune sull'area in esame perché da ciò emerge il mancato rispetto della normativa urbanistica.

Dall'esame dell'intera pratica si evince che la prima parte dell'istruttoria tecnica preliminare ex art. 55 R.E. presso il SUE ha avuto inizio nel 2018 e ha riguardato la convenzione urbanistica per l'intero lotto originario (oggetto poi della convenzione stipulata il 30 gennaio 2019, di cui al capo A) e contemporaneamente l'attuazione del lotto 1 (destinato ad un supermercato, i cui lavori sono terminati nel 2022). In tale fase il progetto relativo all'intero originario lotto (da suddividere in lotto 1 e lotto 2), subiva dapprima diversi pareri contrari della commissione del paesaggio, sul rilievo del forte ed incompatibile impatto delle costruzioni residenziali, destinate al più pregiato lotto 2, prospiciente il parco delle Cave, esteso circa 4.030 mq; solo nella seduta del 17 luglio 2018 la commissione del paesaggio dava parere favorevole, specificando che tale sua valutazione si riferiva soltanto alle linee generali del planivolumetrico dell'intera area e che la posizione e le altezze delle torri residenziali si sarebbero dovute valutare in un secondo momento, nella fase istruttoria successiva alla presentazione dell'istanza di titolo edilizio.

Ai fini di una completa ricostruzione, dalla documentazione acquisita si evince che la società [REDACTED] ha presentato all'Area SUE l'istanza di Permesso di Costruire Convenzionato, in data 30/1/2018, ai sensi dell'art. 28 bis del DPR n. 380/2001 e s.m.i., per dare corso all'edificazione del **Lotto 1 e per disciplinare la futura attuazione del Lotto 2.**

La commissione per il paesaggio nella seduta dell'1 marzo 2018 così si esprimeva: "in relazione alla richiesta di Permesso di costruire convenzionato (..), ritiene l'intervento non ammissibile in quanto non risponde al contesto ....i lotti interessati dalla trasformazione si trovano in una posizione estremamente pregiata dal punto di vista paesaggistico in contiguità col Parco delle Cave – e in particolare con quella parte del parco che coincide con l'ingresso principale dalla città e in affaccio sul laghetto della ex Cava Cabassi, l'unico tra i laghi completamente accessibile al pubblico e integrato nel disegno del parco – e in una posizione di grande visibilità sulla via della Forze Armate". La stessa commissione nelle sedute del 10 maggio e del 21 giugno 2018 non esprimeva ancora parere favorevole al progetto; poi, come già anticipato, il 19 luglio 2018, esprimeva Parere Favorevole riferito al Planivolumetrico per l'intera area, comprensiva dei distinti interventi sui due lotti, per quanto attiene ai "principi generali di assetto planivolumetrico", al contempo "rimandando alla fase di esame dei titoli abilitativi ogni approfondimento degli edifici sviluppati in verticale anche per quanto riguarda le diverse altezze, finalizzato a stabilire una precisa gerarchia che esprima i diversi ruoli nel disegno d'insieme".

Con determina n. 4/2019, del 28.1.2019, a firma del Dirigente dell'area SUE, [REDACTED], veniva approvato lo schema di Convenzione Urbanistica tra il Comune di Milano e la società [REDACTED] per disciplinare la riqualificazione dell'area di intervento posta in via delle Forze Armate n. 314, attraverso l'attuazione di due lotti/stralci funzionali: il primo interessato da nuova costruzione con recupero della s.l.p. esistente e cambio di destinazione d'uso da produttivo a funzione commerciale; il secondo a funzione residenziale libera – Municipio 7.

In data 1.2.2019 veniva registrata a Milano, presso lo studio notarile [REDACTED] la convenzione tra il Comune di Milano e la società [REDACTED] (del 30.1.2019), sottoscritta da: [REDACTED] Amministratore Unico della società [REDACTED], [REDACTED], Direttore area SUE, in nome e per conto del Comune di Milano, e dal notaio [REDACTED]. La stessa "Convenzione" verrà successivamente sottoscritta, in data 10/5/2021, [REDACTED], in qualità di procuratore della società [REDACTED].

Si tratta della sottoscrizione dello schema del cosiddetto atto convenzionale, già approvato con Determinazione Dirigenziale n. 4 del 28/1/2019 (agli atti PG 40855/2019), che viene allegata alla "Convenzione".

In sede di parere ex art. 55 RE, seguiva l'ulteriore parere "favorevole condizionato" della commissione per il paesaggio, nella seduta del 23.9.2021.

Il SUE, quindi, rilasciava il permesso di costruire n. 124 del 2019, per l'attuazione del progetto del lotto 1 (i cui lavori terminavano nel 2022).

Quanto al Lotto n. 2, in data 29/10/2021 viene registrato l'atto di compravendita dell'area relativa al secondo Lotto dell'area di intervento in via Delle Forze Armate tra [redacted] e la società [redacted], avente come procuratore il sig. [redacted]

[redacted] Quest'ultimo, in data 10/5/2021, sottoscrive la Convenzione urbanistica già stipulata in data 31/1/2019 dalla società [redacted]

Dalla documentazione relativa alla Istruttoria Tecnica della SCIA emerge come sia stata presentata una **variante alternativa al Permesso di costruire condizionato** (come detto rilasciato per il Lotto n. 1).

La stessa commissione per il paesaggio, in sede di procedimento SCIA (inoltrata il 7 luglio 2022 dalla [redacted] - dello [redacted]

-) per l'attuazione sul lotto 2 del progetto delle tre torri (SCIA integrata fino al 20.2.2023), esprimeva parere FAVOREVOLE nella seduta del 6 ottobre 2022, che faceva rimando al parere condizionato espresso nella seduta del 23.9.2021, nel procedimento ex art. 55 RE.

Il SUE, quindi, portava avanti l'istruttoria, che si concludeva con la relazione istruttoria del tecnico [redacted] emetteva il provvedimento, con cui comunicava alla [redacted] e alla progettista [redacted]

[redacted] l'efficacia della SCIA, per dare il via all'Inizio dei Lavori.

**Più precisamente, in concomitanza e a seguito del deposito della SCIA, compiuto il 7.7.2022:**

- il direttore in via temporanea dell'Area Pianificazione Urbanistica Generale [redacted] emetteva il certificato dei diritti edificatori, il 24.5.2022, attestante che la società [redacted] era divenuta titolare dei diritti edificatori per complessivi mq 1.416, generati dalla potenzialità edificatoria dell'**area a pertinenza indiretta** di cui al fg 366, map. 233 e al fg 368, map. 460, **e derivanti dal trasferimento a favore del comune di Milano della stessa area sita in via Frosinone**, di cui all'atto notarile stipulato il 23.7.2018 (tali diritti edificatori sono annotati nell'apposito registro);

- il SUE, per le sue valutazioni utilizzava i pareri e gli atti formati durante la fase istruttoria ex art. 55, 39 e 40 RE, instaurata nel marzo 2018 e conclusasi il 20 ottobre 2021.

- con l'atto del [redacted] veniva dichiarata chiusa positivamente l'istruttoria e che di conseguenza *"ai sensi della determina dirigenziale 65/ 2018 si può procedere con SCIA alternativa al permesso, previa verifica compatibilità dei suoli, con la destinazione d'uso prevista in convenzione e considerando il frazionamento effettuato per l'individuazione dello stralcio funzionale corrispettivo, (lotto 2)"* nn. 232 e 233);

- la commissione per il paesaggio esprimeva parere favorevole al progetto, in data 6 ottobre 2022;

- seguivano la nota istruttoria a firma del [redacted] la determina dirigenziale del [redacted] dell'8 giugno 2023, che comunicava alla società e al progettista l'efficacia della SCIA, per l'avvio dell'Inizio dei Lavori.

**Il fumus commissi delicti di cui al capo A (la c.d. lottizzazione abusiva).**

Innanzitutto, occorre ribadire che il progetto di via Cancano prevede la realizzazione di tre torri residenziali, con un numero di piani tra 9 e 13 e **con altezze dai 27 ai 43 metri** su piastra verde rialzata. Inoltre, nella stessa determina dirigenziale n. 4/2019 si specifica che si tratta di *"un intervento di riqualificazione complesso, relativo a un più vasto ambito, che prevede l'edificazione*

*di più fabbricati aventi differenti destinazioni"*, da effettuare per stralci funzionali, in momenti separati e con operatori differenti, **che comporta l'edificazione di una piastra commerciale di medie dimensioni e di tre edifici con tipologia a torre a destinazione residenziale – per circa 77 appartamenti e con più di 200 abitanti teorici – che comportano un significativo carico urbanistico.** Inoltre l'ambito nel quale è inserito l'intervento di riqualificazione, con demolizione degli edifici esistenti dismessi, è particolarmente complesso in quanto necessita di bonifiche, è di elevata fragilità dal punto di vista idrogeologico, essendo prossimo alla delimitazione di una cava cessata (aree allagate in occasioni di eventi meteorici rilevanti) e a bassa soggiacenza della falda (< 5 m) ed è di **interesse ecologico, in quanto preordinato alla realizzazione di interventi naturalistici a tutela degli elementi rilevanti del paesaggio e dell'ambiente**, come si evince dal Certificato urbanistico.

Proprio per le implicazioni che l'edificazione del un nuovo "complesso immobiliare", sostitutivo dei fabbricati produttivi preesistenti, avrebbe comportato, dal punto di vista urbanistico, nell'ambito di intervento, **l'Amministrazione avrebbe dovuto non solo accertare la reale congruità e adeguatezza delle reti connettive presenti nell'ambito urbano, ma anche valutare se e in quale misura un ulteriore carico edilizio avrebbe potuto adeguatamente e armonicamente inserirsi nell'assetto insediativo esistente.**

A fronte di ciò, e soprattutto della altezza delle torri residenziali, si pone, ineludibilmente, la tematica dell'obbligo di pianificazione esecutiva di cui all'art. 41 quinquies co. 6 della L. n. 1150 del 1942, tematica che nella pratica edilizia in esame non è stata affrontata. Come noto, tale disposizione normativa prevede che:

*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.*

Analoga prescrizione è contenuta **nell'art. 8 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444** (le cui previsioni, essendo state emanate su delega effettuata da una norma di rango primario – e cioè l'art. 41 quinquies della L. 1150/42 - hanno esse stesse valore di legge) rubricato "*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*", nella parte in cui dispone, per le zone "B", che "*l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche. sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7*".

(Le opere oggetto del presente procedimento ricadono nella zona B dettata dall'art. 2 del medesimo DM. 1444/1968: "B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq").

Ebbene, l'edificazione in corso sull'area di via Cancano 5 prevede la realizzazione di **tre torri di altezza superiore a metri 25 (dai 27 ai 43 metri)**, e con una capacità edificatoria incidente sull'area per **4,06 mc/mq** (volume residenziale dell'intervento: mc 16.339,53; superficie dell'area di intervento: mq 4.027,94).

Risultano, pertanto, superati entrambi i parametri per i quali, a norma della richiamata disposizione della legge urbanistica fondamentale, la realizzazione dell'intervento di trasformazione edilizia in argomento avrebbe dovuto essere preceduto dall'approvazione di uno **strumento urbanistico attuativo**.

Come emerso anche da pregresse indagini della Procura della Repubblica 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, tant'è che ha formato oggetto della **circolare n. 1/2023, datata 21 luglio 2023**, della Direzione Rigenerazione Urbana, intitolata **Interventi edilizi con edifici di altezza superiore a 25 metri** (Circolare che, come esposto in premessa, che è stata di recente "sospesa" con apposita determina degli stessi uffici del comune, a seguito delle indagini sul caso delle torri di via Crescenzago e del provvedimento del Gip del 22 gennaio 2024).

Con tale circolare, diramata dalla Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano, datata 21 luglio 2023 ed avente ad oggetto "*gli interventi edilizi con altezza superiore a 25 metri*", il Comune di Milano ha descritto la prassi applicativa per tale tipo di interventi edilizi, affermando la non necessità di pianificazione attuativa.

La circolare, premesso che con la legge di riforma costituzionale del 2001, per quanto riguarda il governo del territorio è stata introdotta all'interno dell'art. 117 della Costituzione la potestà di legislazione concorrente tra Stato e Regione, osserva che la Regione Lombardia ha emanato in quest'ottica la **Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12** – Legge per il governo del territorio – che all'art. 103 co. 1 bis disapplica una serie di norme statali. Nello specifico, il comma 1-bis del medesimo articolo rubricato "*Disapplicazione di norme statali*", il cui comma 1 -bis dispone che "*Ai fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968. n. 1444 (...), fatto salvo, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario*".

La circolare, per affermare la non obbligatorietà di un piano attuativo per gli interventi edilizi con altezza superiore a 25 metri, argomenta sulla base di una pronuncia del TAR Milano n. 1149/2010 (non appellata) che ha affermato che "è ammessa la derogabilità della norma di legge invocata dai ricorrenti laddove gli interventi si collochino in una zona sufficientemente e adeguatamente urbanizzata, che rende superflua l'adozione preventiva di un piano attuativo".

La Circolare, inoltre, richiama l'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato che ha chiarito che "la necessità dello strumento attuativo è esclusa solo nei casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo, ma non anche nell'ipotesi in cui, per effetto di una edificazione disomogenea, ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo ex novo un disegno urbanistico di completamento della zona" (Consiglio di Stato sez. IV, 11/11/2022, n.9916; Consiglio di Stato sez. II, 09/12/2020, n.7843; Consiglio di Stato sez. IV, 02/04/2020, n.2228; Consiglio di Stato sez. IV, 12/07/2018, n.4271). Così conclude la Circolare (ad oggi sospesa): "*A fronte di quanto sopra riportato, gli Uffici Comunali, a seguito dell'entrata in vigore della L.R. 12/2005 e della approvazione del Piano di Governo del Territorio attuativo della stessa, hanno costantemente escluso la necessità di sottoporre a pianificazione attuativa gli interventi edilizi che comportano il superamento dell'altezza di 25 mt., salvo che la pianificazione stessa risulti necessaria per altre ragioni. Si ritiene infatti che la L.R. 12/2005 disapplichino legittimamente il DM 1444/68 e l'art. 41 quinquies della L. 1150/1942 nella parte in cui assoggettano a pianificazione attuativa gli interventi che determinano il superamento dei 25 mt. di altezza degli edifici. Tale disapplicazione – riguardando una norma a valenza*

*procedurale e di dettaglio, appare infatti coerente con il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio di cui al Titolo V della Costituzione, che riserva allo Stato la sola legislazione riguardante i principi fondamentali della materia.*

*Su queste basi gli Uffici hanno applicato dal 2012 l'obbligo di modalità diretta convenzionata o di pianificazione attuativa in linea ed in applicazione dei criteri attuativi indicati dal PGT vigente, con una invariata coerenza amministrativa; in nessun caso nell'arco temporale decennale suddetto è stata richiesto il ricorso alla Pianificazione Attuativa motivato unicamente da altezze superiori a 25 metri.*

*Tale prassi interpretativa e applicativa dell'Amministrazione Comunale, da tempo consolidata, risulta pertanto conforme sia alla suddetta normativa regionale, sia all'insegnamento giurisprudenziale sopra richiamato, che esclude la necessità del Piano Attuativo per interventi da realizzare nelle zone urbanizzate ed edificate. Le argomentazioni sin qui esposte portano pertanto a confermare la correttezza della stessa, benché recentemente contestata sia da alcuni esponenti privati, sia nell'ambito di alcune indagini della Procura della Repubblica di Milano per ipotesi di reati edilizi, considerato che allo stato non si è registrato alcun mutamento significativo a livello normativo e giurisprudenziale”.*

**Sempre l'art. 103, comma 1-bis, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 stabilisce che i comuni lombardi sono autorizzati a derogare alle disposizioni del d.m. n. 1444 del 1968 «[a]i fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti». Tali ultime previsioni si riferiscono ai termini a disposizione dei comuni per avviare il procedimento di adeguamento dei piani regolatori generali alla nuova conformazione dei piani di governo del territorio.**

L'art. 26, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 disponeva che i Comuni deliberassero l'avvio del procedimento di adeguamento dei piani regolatori generali vigenti entro un anno dall'entrata in vigore della medesima legge e procedessero «all'approvazione di tutti gli atti di PGT secondo i principi, i contenuti ed il procedimento» ivi stabiliti.

Il comma 3 del medesimo articolo, nella formulazione originaria, tramite il rinvio al precedente art. 25, comma 2, disciplinava i tempi di adeguamento dello strumento urbanistico generale nel caso in cui questo fosse stato approvato prima dell'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 51 del 1975.

Dopo le novità apportate dall'art. 1, comma 1, lettera f), della legge della Regione Lombardia 10 marzo 2009, n. 5 (Disposizioni in materia di territorio e opere pubbliche – Collegato ordinamentale), l'art. 26, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 regola oggi l'avvio del procedimento di approvazione del piano di governo del territorio, che deve essere stato deliberato dai Comuni entro il 15 settembre 2009.

Dalla lettura “neutrale” di tali disposizioni emerge che **la deroga consentita dal citato art. 103, comma 1-bis** (introdotto con la legge reg. Lombardia n. 4 del 2008) **ha avuto un ambito di applicazione limitato sia dal punto di vista funzionale che temporale**, avendo operato unicamente nella fase in cui i comuni hanno adeguato i loro piani regolatori generali (PRG) in vista dell'adozione dei piani di governo del territorio (PGT) (si veda da ultimo Corte Cost. n. 85 del 2023, secondo cui: *la deroga consentita dal citato art. 103, comma 1-bis (introdotto con la legge reg. Lombardia n. 4 del 2008) ha avuto un ambito di applicazione limitato sia dal punto di vista funzionale che temporale, avendo operato unicamente nella fase in cui i comuni hanno adeguato i loro piani regolatori generali (PRG) in vista dell'adozione dei piani di governo del territorio (PGT).*)

Del resto, l'applicazione temporale è stata ribadita e affermata anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha appunto statuito che i Comuni lombardi erano autorizzati a **derogare agli standard** previsti dalla normativa statale «**solo in sede di redazione dei nuovi PGT sostitutivi dei precedenti PRG**» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 23 dicembre 2021, n. 8561, e TAR

Lombardia, sezione seconda, sentenza 14 agosto 2020, n. 1576; analogamente, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 7 febbraio 2020, n. 985, e TAR Lombardia, sezione seconda, sentenza 22 luglio 2020, n. 1413).

Pertanto, per il Comune di Milano, la fase considerata dall'art.103, comma 1-*bis* della citata legge regionale si è **conclusa con il PGT approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 16 del 22 maggio 2012. La deroga non ha più operato per il nuovo PGT approvato con la delibera di Consigli Comunale n. 34 del 14.10.2019.**

Anche il Consiglio di Stato, peraltro recentemente, ha riaffermato, dichiarandone il carattere di "diritto vivente", il principio secondo il quale **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:** la modifica delle previsioni di piano in tal modo operata (in deroga o ex lege) implica infatti il conseguente necessario adeguamento del calcolo degli standard (Consiglio di Stato sez. IV del 17 maggio 2023 n. 4908).

Pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale e amministrativa richiamata, il progetto delle torri residenziali di via Cancano 5, per il quale si applica il nuovo PGT, è soggetto alla disciplina posta dal d.m. n. 1444 del 1968. Del resto, nessuna disposizione del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi del PGT del Comune di Milano stabilisce che rimanga esclusa l'applicabilità del predetto decreto ministeriale.

Quanto alle disposizioni di cui all'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica fondamentale (L. n. 1150/1942) esse sono state introdotte con la legge 6 agosto 1967, n. 765, affinché le trasformazioni edificatorie aventi maggiore impatto sul tessuto urbano e sulla rete dei servizi pubblici, individuate in quelle nelle quali venga superato anche uno solo dei due suddetti indici di volumetria e di altezza degli edifici, vengano previamente inquadrati in un idoneo strumento attuativo e la loro realizzazione sia assistita da atti convenzionali che assicurino il **necessario reperimento di servizi pubblici o di uso pubblico, congrui rispetto al nuovo peso insediativo** e ne garantiscano l'attuazione attraverso il reperimento di idonee coperture finanziarie e delle correlate garanzie fidejussorie.

Diversamente da quanto affermato nella citata circolare del Comune di Milano n. 1/2023, 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.

La riconosciuta attuale **vincolatività per il legislatore regionale** delle disposizioni di cui all'art. 41-*quinquies*, L. n. 1150/1942 è, invero, costantemente affermata dalla Corte Costituzionale che ribadisce 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* (ad esempio, sentenza n. 17 del 2023, sentenza 90 del 2023, sentenza n. 217 del 2020).

Ad esempio, nella sentenza 217 del 2020 la Corte Costituzionale, ribadendo il suo orientamento consolidato, afferma che i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno **efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale** (ad esempio, sentenza n. 232 del 2005),

salvo quanto si dirà in relazione all'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, **costituendo essi principi fondamentali della materia**, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del «primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 5 novembre 2018, n. 6250).

Inoltre la Corte Costituzionale ha ribadito che, se gli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968 fossero derogabili, le leggi regionali potrebbero prevedere ampliamenti senza limiti percentuali determinati, salvo il controllo di ragionevolezza (dato che i limiti posti dall'art. 5, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011 riguardano il caso di assenza di leggi regionali), e ciò sarebbe in evidente contrasto con la segnalata finalità di tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano presidiato dal principio fondamentale della legge statale.

Per quanto riguarda la norma di cui **all'art. 2-bis del testo unico (D.P.R. 380/2001)**, introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera Oa), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, prevede, al comma 1, che le leggi regionali possano derogare al d.m. n. 1444 del 1968, ma solo «*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 afferma che trattasi di norma la quale 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, del d.m. n. 1444 del 1968. (cfr. ad es. sentenze della Corte Costituzionale (sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016; nn. 185 del 2016 e 189 del 2016).

**L'art. 2-bis, comma 1, peraltro, non riguarda solo le distanze**, come risulta dall'art. 5 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, che ha inserito nell'art. 2-bis il seguente comma 1-bis: «**Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio**».

La **deroga** alla disciplina dei parametri in tema di densità, di altezze e di distanze, realizzata dagli strumenti urbanistici deve quindi ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una **pluralità di fabbricati** e sia fondata su **previsioni planivolumetriche** che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario.

Del resto, già in sede di primissima applicazione dell'art. 17 della L.n. 765/1967, il Ministero dei Lavori Pubblici - Direzione Generale dell'Urbanistica, nel dettare le "Istruzioni per l'applicazione della legge 6 agosto 1967 n. 765, recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n.1150" ha reso ben chiara la *ratio* della normativa in oggetto (si veda La Circolare del Ministero dei lavori pubblici 28 ottobre 1967 n. 3210) quando al punto n. 8 (relativo a "norme riguardanti l'attività costruttiva da osservare in mancanza di strumenti attuativi) ha affermato che "*Accade, talvolta, che i Piani Regolatori ed i Programmi di Fabbricazione prevedano densità e altezze che, in quanto eccedono determinati limiti, possono comportare soluzioni tali da provocare conseguenze dannose per la struttura urbana. Più precisamente, una notevole densità od una altezza piuttosto elevata possono produrre inconvenienti igienici, di traffico, estetici e - più in generale - urbanistici, quando non siano preventivamente predisposti strumenti esecutivi che assicurano una distribuzione dei volumi capace di garantire risultati soddisfacenti. Ciò non può essere, in generale, ottenuto mediante la semplice applicazione delle norme di attuazione del piano regolatore generale, ma solo sulla base di precise previsioni planovolumetriche".*

In conclusione, devono ritenersi **ammissibili le deroghe qualora predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi**, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art 2-bis del TUE, in linea con l'interpretazione nel tempo tracciata dalla Corte Costituzionale (cfr tra le tante, sentenze della Corte Costituzionale nn. 231, 189, 185 e 178 del 2016 e n. 134 del 2014). Questo perché **le diverse forme di pianificazione attuativa hanno la funzione precipua di assicurare, in funzione dell'integrazione e del completamento delle linee programmatiche indicate dal PGR, un ordinato e coerente sviluppo del territorio, attraverso la prefigurazione di un assetto insediativo di maggior dettaglio che tiene conto del contesto in cui si attuano gli interventi trasformativi.**

A fronte di tale ricostruzione delle fonti normative e della giurisprudenza l'imprescindibilità della pianificazione attuativa - nel caso di specie - deve essere ulteriormente affermata alla luce della natura dell'intervento edilizio di cui trattasi.

**Come già detto, si tratta della realizzazione (non di un solo edificio di altezza superiore a 25 mt – che comunque già di per sé, alla luce delle considerazioni svolte, avrebbe richiesto la pianificazione attuativa, bensì di) di un complesso immobiliare composto da tre torri residenziali di altezza tra i 27 e i 43 metri per un totale di n. 77 appartamenti (equivalenti ad un numero minimo di n. 217 abitanti) e densità edilizia raggiunta pari a 4,06 mc /mq, intervento edilizio il quale, inoltre, come già detto, si inserisce nell'ambito di altri interventi edilizi altrettanto rilevanti in termini di impatto urbanistico da realizzarsi nella medesima zona, posto che si inserisce in un ambito di interesse ecologico, in quanto preordinato alla realizzazione di interventi naturalistici a tutela degli elementi rilevanti del paesaggio e dell'ambiente, come si evince dal Certificato urbanistico. Si tratta, in particolare, di un intervento destinato ad incidere sul carico urbanistico dell'intera zona interessata in ragione dell'elevato numero di abitanti in più che gli edifici ospiteranno e che, in quanto tale, richiedeva l'adozione di un piano attuativo, per i motivi qui di seguito illustrati.**

Ulteriore conferma di quanto appena esposto, con particolare riguardo alla natura dell'intervento edilizio, si ricava dalle stesse parole di ██████████, Direttore del Settore Pianificazione Urbanistica Generale, come riportate nel "verbale di riunione staff" del 29.3.2022, acquisito dal P.m. e trasmesso a questo Giudice in data 6.7.2014. Le parole utilizzate dal Direttore, restituiscono appieno la rilevanza dell'intervento edilizio, tanto che, a dire del Direttore stesso, le modalità seguite per via Cancano non avrebbero dovuto ripetersi in futuro (parole peraltro pronunciate quando la pratica era ancora in corso). Si legge nel verbale quanto segue: **Dobbiamo cercare di non ripetere situazioni come via Cancano, dove la struttura commerciale "ha divorato" gran parte della superficie fondiaria, obbligando a una soluzione progettuale delle residenze molto impattante (peraltro fronte Parco Cave).**

Per quanto riguarda la **giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato** – richiamata nella Circolare n. 1/2023 per giustificare la prassi del Comune di Milano - secondo la quale **in presenza di una "pressoché completa" edificazione della zona non è necessario un piano attuativo per interventi edilizi di altezza superiore a 25 mt di altezza**, va chiarito che la giurisprudenza amministrativa afferma la non necessità del piano attuativo nei casi - ben diversi da quello in esame - in cui l'area interessata dall'intervento edilizio è "**completamente urbanizzata**", situazione del tutto eccezionale che si verifica nei casi di "**lotto residuale ed intercluso**".

**Invero è affermazione costante nella Giurisprudenza amministrativa quella secondo la quale:** *"Il consolidato orientamento di questo Consiglio di Stato consente, in proposito, di affermare che, anche in presenza di una zona (in tesi) già urbanizzata, la necessità dello strumento attuativo è esclusa solo "nei casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo (ad es. il lotto residuale ed intercluso in area completamente urbanizzata), ma non anche nell'ipotesi in cui per effetto di*

*una edificazione disomogenea ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo ex novo un disegno urbanistico di completamento della zona (ad esempio, completando il sistema della viabilità secondaria nella zona o integrando l'urbanizzazione esistente per garantire il rispetto degli standards minimi per spazi e servizi pubblici e le condizioni per l'armonico collegamento con le zone contigue, già asservite all'edificazione)".*

Ciò, in quanto **"l'esigenza di un piano di lottizzazione, quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia, si impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate, che richiedano una necessaria pianificazione della maglia e perciò anche in caso di lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata"** (cfr Sent. Consiglio di Stato n. 7843/2020 citata nella circolare n. 1/2023 diramata dalla Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano datata 21 luglio 2023; Consiglio di Stato, sez. IV, 10 giugno 2010, n. 3699).

I medesimi principi sono espressi anche dalla giurisprudenza della **Corte di Cassazione**, la quale ha costantemente affermato che l'esigenza di un piano attuativo **sussiste anche in zone già edificate** quando l'insediamento pianificato renda **necessario un raccordo con il preesistente aggregato abitativo e un potenziamento delle opere di urbanizzazione già esistenti**. In particolare la Corte di Cassazione ha affermato 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, purché di consistenza e complessità tali 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 (Sez. 3, Sentenza n. 36616 del 07/06/2019 Ud. (dep. 29/08/2019) Rv. 277614 – 02).

A fronte di ciò, deve osservarsi che nella fattispecie concreta, **la necessità di una pianificazione attuativa** emerge innanzitutto alla luce della **considerazione dell'impatto urbanistico dell'intervento edilizio di via Cancano n. 5 in sé**, attraverso il quale, demolito un edificio produttivo, peraltro dismesso, vengono realizzati ben 77 appartamenti distribuiti in tre edifici, tutti costituiti da torri di altezza rilevante, capaci di ospitare almeno 217 nuovi abitanti, box auto, cantine e densità edilizia raggiunta pari a **4,06 mc /mq**, intervento edilizio il quale, inoltre, come già detto, è particolarmente complesso, in quanto necessita di bonifiche, è di elevata fragilità dal punto di vista idrogeologico ed è di interesse ecologico.

Inoltre, si condividono appieno le considerazioni svolte dai consulenti del P.m., che nella loro relazione hanno sottolineato quanto segue:

*"L'art. 41-quinquies, sesto comma, della l. 1150/1942 riguarda fattispecie del tutto distinte da quelle dei limiti all'obbligo di pianificazione esecutiva e del lotto intercluso .... Le fattispecie oggetto della disposizione prescindono da eventuali obblighi di pianificazione esecutiva previsti dallo strumento urbanistico generale. La disposizione prende in considerazione gli strumenti urbanistici generali per le 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 della disposizione posta dall'art. 41-quinquies, sesto comma, 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 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)".*

Sul punto, così concludono i consulenti: **costituirebbe errore di diritto, inammissibile torsione del sistema, riferire i principi giurisprudenziali sul cd lotto intercluso alle ben diverse fattispecie previste dall'art. 41-quinquies, sesto comma, della l. 1150/1942, tra le quali rientra quella di via Cancano 5.**

Ne consegue che, alla luce delle suesposte argomentazioni, per una coerente realizzazione dell'intervento edilizio in esame e dell'insieme degli importanti interventi edilizi sopra menzionati, sarebbe stata necessaria **la previa redazione di un piano attuativo di iniziativa**, strumento idoneo al perseguimento di un ordinato ed equilibrato assetto e sviluppo territoriale, al reperimento di una congrua dotazione di aree per servizi pubblici (opere di urbanizzazione primaria e secondaria), alla determinazione ed al reperimento delle necessarie risorse per le infrastrutture richieste dall'indotto nuovo carico urbanistico, nell'ambito di quella attività di pianificazione urbanistica di dettaglio richiesta dall'art. 41-quinquies, della legge urbanistica fondamentale, nelle parti non abrogate da alcuna norma di legge.

Nel caso di specie, un intervento di rilevante impatto urbanistico, che avrebbe richiesto una preliminare pianificazione, è stato assentito in maniera "diretta" senza una previa pianificazione urbanistica.

Ed infatti i piani attuativi (del quale fa parte il piano di lottizzazione) hanno la essenziale funzione di precisare zona per zona, con opportuno dettaglio esecutivo, le indicazioni di assetto e sviluppo urbanistico complessivo contenute nel piano regolatore. Vengono redatti per limitate porzioni del territorio comunale, al fine di attuare gradatamente e razionalmente le sistemazioni urbanistiche previste dal piano generale, nonché di conferire alle singole zone assetto ed attrezzature rispondenti agli insediamenti stabiliti, nella prospettiva della realizzazione di un complesso urbanistico armonico, in cui ciascuna parte si inserisca senza ostacolare le altre.

Appare pertanto pienamente sussistente il *fumus* del reato di lottizzazione abusiva previsto e punito dall'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001, che viene ad essere integrato nei casi in cui la legge o la pianificazione generale, espressamente o implicitamente vietino l'uso intensivo del territorio; ovvero prevedano la necessità dello strumento attuativo ai fini della concreta utilizzazione di determinati suoli.

In relazione a tali casi la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il reato di lottizzazione abusiva è a consumazione alternativa, potendo realizzarsi sia per il difetto dell'autorizzazione a lottizzare correlata all'approvazione di un piano attuativo di lottizzazione sia per il contrasto con le prescrizioni della legge o degli strumenti urbanistici; al riguardo la giurisprudenza di legittimità ha elaborato, inoltre, una ormai consolidata descrizione generale dell'attività lottizzatoria (vedi, ad esempio, Sez. U, Sentenza n. 5115 del 28/11/2001 Ud. (dep. 08/02/2002) Rv. 220708 – 01; Sez. 3, Sentenza n. 33051 del 10/05/2017 Ud. (dep. 07/07/2017) Rv. 270645 – 01).

In estrema sintesi, questa può dirsi configurata attraverso: qualsiasi utilizzazione del suolo che, indipendentemente dalla entità del frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, preveda la realizzazione contemporanea o successiva di una pluralità di edifici a scopo residenziale, turistico o industriale, che postulino l'attuazione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria, occorrenti per le necessità dell'insediamento; in presenza di un intervento sul territorio tale da comportare una nuova definizione dell'assetto preesistente in zona non urbanizzata o non sufficientemente urbanizzata, per cui esiste la necessità di attuare le previsioni dello strumento urbanistico generale attraverso la redazione e la stipula di una convenzione lottizzatoria adeguata alle caratteristiche dell'intervento di nuova realizzazione; allorché detto intervento non potrebbe essere in nessun caso realizzato, poiché, per le sue connotazioni oggettive, si pone in contrasto con previsioni di zonizzazione e/o localizzazione dello strumento generale di pianificazione, che non possono essere modificate da piani urbanistici attuativi.

**Nelle prime due delle tre ipotesi prima descritte, la fattispecie lottizzatoria esula esclusivamente dalle situazioni di zone completamente urbanizzate, mentre sussiste non soltanto nelle ipotesi estreme di zone assolutamente inedificate, ma anche in quelle intermedie di zone parzialmente urbanizzate nelle quali si configuri un'esigenza di raccordo con il preesistente aggregato abitativo e di potenziamento delle opere di urbanizzazione.**

**Non basta, dunque, la mera preesistenza di opere di urbanizzazione per escludere la obbligatorietà della pianificazione attuativa, ma è necessario – come già detto - che le opere esistenti siano sufficienti in un rapporto di proporzionalità fra i bisogni degli abitanti già insediati e da insediare e la quantità e qualità degli impianti urbanizzati già disponibili destinati a soddisfarli (a tal proposito si vedano tra le tante: Sez. 3, Sentenza n. 12426 del 07/02/2008 Cc. (dep. 20/03/2008) Rv. 239343 – 01; Sez. 3, Sentenza n. 37472 del 26/06/2008 Ud. (dep. 02/10/2008) Rv. 241097-01; Sez. 3, Sentenza n. 36616 del 07/06/2019 Ud. (dep. 29/08/2019) Rv. 277614 -02; Sez. 3, Sentenza n. 35383 del 05/07/2022 Ud. (dep. 22/09/2022) Rv. 283550 – 01).**

Deve sussistere cioè, per escludere la lottizzazione, una situazione di completa e razionale urbanizzazione della zona, in presenza di opere urbanizzative primarie e secondarie almeno pari allo standard urbanistico minimo prescritto, tale da rendere del tutto superfluo un piano attuativo.

Per valutare un'ipotesi di lottizzazione appare necessaria una **visione d'insieme** dei lavori realizzati, ossia una **verifica dell'attività edilizia nel suo complesso**: sussiste pertanto lottizzazione abusiva anche laddove per singole opere edilizie sia stato rilasciato un titolo abilitativo e tuttavia, valutata nella sua interezza, l'attività edificatoria abbia determinato una variazione della destinazione d'uso dei manufatti già realizzati, in contrasto con la strumentazione urbanistica vigente; ove manchi la specifica autorizzazione a lottizzare, la lottizzazione abusiva sussiste e deve essere sanzionata anche se, per le singole opere facenti parte di essa, sia stato rilasciato il permesso di costruire (Consiglio di Stato Sez. VI n. 5064 del 20 giugno 2022).

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito, inoltre, che **il giudice penale, nel valutare la sussistenza o meno della liceità di un intervento edilizio, deve verificarne la conformità a tutti i parametri di legalità fissati dalla legge e dalle norme di rango secondario** (Cass. Sez. unite 8 febbraio 2002 n. 5151 Rv. 220708).

È la stessa descrizione normativa del reato di lottizzazione abusiva che impone al giudice penale un riscontro diretto di tutti gli elementi che concorrono a determinare la condotta criminosa; la condotta prevista come illecita non è soltanto quella effettuata in assenza di autorizzazione ma è, anzitutto, quella contrastante con le prescrizioni degli strumenti urbanistici e delle leggi statali e regionali.

Quindi, quando il giudice ravvisa l'esistenza di una ipotesi di lottizzazione abusiva pur in presenza di un'autorizzazione in contrasto con previsioni **di legge o di piano, non opera alcuna disapplicazione del provvedimento amministrativo** ma si limita ad accertare la conformità del fatto

concreto alla fattispecie stratta descritta dal reato (tre le tante: Sez. 3, sentenza n. 46477 del 13/07/2017 Ud. (dep. 10/10/2017) Rv. 273218-01).

**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 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.

Neppure potrebbe obiettarsi, al fine di escludere la ravvisabilità del reato, che il PgT del Comune di Milano, con le allegate Norme di attuazione, all'art. 13 stabilisce l'edificazione diretta tranne che per gli interventi aventi una superficie maggiore di 20.000 mq).

E invero, in casi analoghi, la giurisprudenza di legittimità, alla luce della **consistenza, anche sotto il profilo volumetrico**, dell'intervento edilizio da realizzare, ha affermato che l'opera non poteva essere realizzata senza la previa approvazione di un piano particolareggiato o di un piano di lottizzazione, anche al fine di soddisfare un'esigenza di **raccordo con il preesistente aggregato abitativo e di potenziamento delle opere di urbanizzazione**, ed è stata quindi ritenuta la compiuta integrazione dell'illecito lottizzatorio (cfr. Cass. Sez. 3, n. 36616 del 07/06/2019, in un caso analogo in cui il PrG prevedeva l'edificazione diretta).

In maniera conforme, è stato affermato che *“In materia edilizia, la sostanziale natura lottizzatoria dell'intervento edificatorio, per il quale risultano rilasciati singoli permessi di costruire, impone l'approvazione del piano di lottizzazione, anche in caso di formale assenza di un obbligo di adozione in tal senso, posto che il titolo edilizio deve essere verificato alla luce della natura dell'opera realizzanda, delle sue caratteristiche strutturali e dell'idoneità di essa a produrre una trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni interessati, ai sensi dell'art. 30 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380”* (cfr., Cass., Sez. 3, n. 35383 del 05/07/2022).

Pertanto, proprio per le implicazioni che l'edificazione del un nuovo “complesso immobiliare”, sostitutivo dei fabbricati produttivi preesistenti, avrebbe comportato, dal punto di vista urbanistico, nell'ambito di intervento, l'Amministrazione avrebbe dovuto non solo accertare la reale congruità e adeguatezza delle reti connettive presenti nell'ambito urbano, ma anche valutare se e in quale misura un ulteriore carico edilizio avrebbe potuto adeguatamente e armonicamente inserirsi nell'assetto insediativo esistente. Tuttavia, dall'esame degli atti, emerge che l'Amministrazione comunale ha omesso di esaminare preventivamente, in relazione alla dimensione dell'intervento richiesto ed allo stato dei luoghi, lo stato di urbanizzazione e di edificazione dell'area interessata in relazione all'adeguatezza e fruibilità delle opere di urbanizzazione primaria - verosimilmente concepite per una popolazione di molto inferiore e, dunque, insufficienti a reggere l'impatto abitativo delle nuove costruzioni - e di quelle di urbanizzazione secondaria ed alla necessità di interventi infrastrutturali idonei a sostenere il modificato assetto territoriale.

Come condivisibilmente sottolineato dai consulenti del P.m., *l'assenza di un piano attuativo ha comportato la mancata considerazione delle peculiarità del contesto in cui l'intervento trasformativo si inseriva, dati i suoi rilevanti valori ambientali e paesaggistici e la sua fragilità idrogeologica – condizioni per le quali solo tale strumento avrebbe potuto effettuare un'attenta ricognizione dei valori paesaggistici del contesto, valutando come gli stessi potevano essere salvaguardati e valorizzati pur in presenza di significative trasformazioni. La funzione di un piano attuativo, anche in merito alla valutazione dell'impatto ambientale e paesaggistico degli interventi di trasformazione*

*urbana, non può essere certo sostituita da parere espresso da un organo tecnico consultivo, quale la Commissione per il Paesaggio del progetto planivolumetrico relativo all'intero ambito.... La decisione in merito alla realizzabilità del nuovo complesso immobiliare è consistita in una sostanziale ratifica del parere della stessa Commissione.*

In definitiva, nel caso di specie, è stata vanificata la **potestà pubblica di programmazione territoriale considerata sotto l'aspetto del suo esercizio** ma anche e soprattutto **la risultante di questa**, ossia **la concreta conformazione del territorio derivata dalle scelte di programmazione effettuate**, mediante un assetto razionale complessivo ed una equilibrata coesistenza di valori materiali, culturali e sociali così come recepiti negli strumenti urbanistici.

Alla luce di tutte le suesposte argomentazioni, possono, quindi, essere astrattamente ravvisati nel caso in esame tutti gli elementi costitutivi della *lottizzazione abusiva* ossia di un'attività edificatoria che, sia pure formalmente "legittimata" dalla S.C.I.A. sostitutiva del permesso di costruire, secondo quanto già chiarito sopra, risulta sostanzialmente non conforme alle prescrizioni di legge che impongono che, nelle zone non completamente urbanizzate, l'attività di edificazione venga preceduta da un **piano attuativo**, al fine di soddisfare un'esigenza di raccordo con il preesistente aggregato abitativo e di potenziamento delle opere di urbanizzazione.

**Il titolo abilitativo. Il fumus del reato di cui agli artt. 44 comma 1 lett. b) e 29 DPR n. 380/2001.**

Occorre ricordare anche in questa sede che la pratica relativa all'intervento edilizio riguardava un intervento complessivo dell'area di intervento in via Delle Forze Armate n. 314, attraverso l'attuazione di due lotti/stralci funzionali denominati lotto 1 e lotto 2: il primo interessato da nuova costruzione, con recupero della s.l.p. esistente e cambio di destinazione d'uso da produttivo a funzione commerciale, per il quale è stato presentato il **Permesso di costruire Convenzionato**; il secondo a funzione residenziale libera, regolamentato con **S.C.I.A. condizionata**.

Per l'intervento complessivo è stata stipulata una **Convenzione Urbanistica**, dapprima (in data 31.1.2019) tra [REDACTED], in qualità di Direttore dell'area SUE del Comune di Milano, e [REDACTED], in qualità di Amministratore unico della società [REDACTED] successivamente la medesima convenzione è stata firmata in data 11/02/2022, da [REDACTED]

Pur non essendo stato contestato dal P.m., anche in merito alla procedura seguita per il Lotto n. 1 i consulenti tecnici hanno sottolineato come non si potesse procedere con il titolo di cui all'art. 28 bis Dpr n. 380 del 2001, in quanto: *il nuovo istituto del Permesso di Costruire convenzionato, utilizzabile qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, deve limitarsi a interventi edilizi che non rivestano particolare entità, anche sotto il profilo insediativo e siano localizzati in ambiti in cui le esigenze di urbanizzazione, infrastrutturazione e dotazione di standard si presentino con un basso grado di complessità.*

Inoltre, i consulenti hanno evidenziato come la "**Convenzione**" abbia la "**forma di una clausola unilaterale atipica apposta al titolo edilizio**"; clausola oltremodo atipica anche nella previsione della **non unitarietà del titolo edilizio abilitativo**, in quanto, seppure definendo l'intervento complessivamente quale "Complesso Immobiliare", ne viene stabilita la **realizzazione in due lotti funzionalmente distinti**, di cui il primo di carattere commerciale, con intervento regolato da titolo edilizio di Permesso di Costruire, mentre il secondo di carattere residenziale con **intervento indefinito nel titolo edilizio**, in quanto lasciato alla libera scelta dell'operatore (PdC ovvero SCIA) che può anche essere diverso da quello che interviene sul primo lotto.

Fatta questa opportuna premessa che consente di avere una visione complessiva dell'intervento e della sua gestione da parte dell'Amministrazione, occorre soffermarsi sul Lotto n. 2, come detto regolamentato tramite S.C.I.A., anziché tramite Permesso di costruire.

Il perfezionamento del suddetto titolo edilizio è avvenuto in base alle indicazioni contenute in una Determina Dirigenziale del Comune di Milano del 31 maggio 2018.

Tale determina dirigenziale, emanata all'indomani dell'introduzione della S.C.I.A. nell'ambito dei titoli abilitativi, ha previsto che l'articolo 33 del vigente Regolamento Edilizio, quando disciplina la modalità diretta convenzionata, comprende anche la S.C.I.A. con atto unilaterale d'obbligo in alternativa al permesso di costruire; che, a norma del medesimo articolo 33 punto 7, l'assenso dell'atto unilaterale d'obbligo da parte dell'Amministrazione comunale è presupposto per il perfezionamento del titolo edilizio; e che l'atto unilaterale d'obbligo registrato e trascritto costituisce parte sostanziale ed integrante del titolo abilitativo.

Come evidenziato dai Consulenti Tecnici del P.m., e come appare evidente, nessun rilievo circa l'idoneità del titolo abilitativo nel caso concreto possono assumere le disposizioni del regolamento edilizio comunale né le norme di attuazione del PGT, poiché le disposizioni sui titoli edilizi del testo unico non sono cedevoli di fronte all'autonomia comunale. Non assume alcun rilievo neanche la determinazione dirigenziale del 31 maggio 2018, PG 0241917, a firma congiunta del Direttore della Direzione Urbanistica e del Direttore dell'Area Sportello Unico per l'edilizia, avente per oggetto *Aggiornamento del Regolamento Edilizio vigente in relazione alla normativa sopravvenuta contenuta nell'articolo 23 del D.P.R. 380/2001 e s.m.i., introdotto dal D.Lgs. n. 222/2016 in materia di segnalazione certificata di Inizio Attività in alternativa al permesso di costruire per gli interventi di ristrutturazione edilizia e nuova edificazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 2, del medesimo Regolamento edilizio (...)*

Al proposito si riporta l'art. 3, *Aggiornamento del regolamento edilizio*, del regolamento edilizio del Comune di Milano:

*1. Le modifiche del presente Regolamento sono di competenza del Consiglio Comunale, salvo quanto previsto nel successivo comma.*

*2. Il presente Regolamento è automaticamente aggiornato per adeguarlo a disposizioni di legge, a decisioni della Corte Costituzionale e sentenze definitive del Consiglio di Stato. Tale aggiornamento è effettuato con provvedimento del Direttore cui è affidato il coordinamento delle attività edilizie, da pubblicarsi sul sito web del Comune.*

Va ricordato che i regolamenti edilizi comunali sono disciplinati, per il loro contenuto, dall'art. 4 del testo unico in materia edilizia (d.P.R. 380/2001), mentre la competenza all'approvazione di tutti i regolamenti comunali è disciplinata dal Tuoe, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il quale prevede la competenza del consiglio comunale senza alcuna eccezione o deroga (d.P.R. 18 agosto 2000, n. 267, art. 42, comma 2, lettera a). L'art. 3, comma 2, del regolamento edilizio prevede una deroga al principio generale secondo cui ogni provvedimento può essere modificato, integrato e aggiornato soltanto nelle forme previste per la sua formazione. Questo principio generale è confermato dal comma 1 dell'art. 3, cosicché la deroga avrebbe potuto essere disposta solo da una legge (una fonte normativa di grado superiore al regolamento). Pertanto, come correttamente sottolineato dai consulenti, l'art. 3, comma 2, del regolamento edilizio del Comune di Milano è privo di adeguato fondamento normativo ed è quindi illegittimo per violazione dell'art. 42, comma 2, lettera a), del d.P.R. 18 agosto 2000, n. 267.

Di conseguenza la determinazione dirigenziale 31 maggio 2018, PG 0241917, è non solo 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 ogni caso il titolo abilitativo del caso di specie non rientra nei casi contemplati dalla direttiva in oggetto, la quale concerne soltanto la segnalazione certificata di inizio attività con atto unilaterale d'obbligo. Nel caso di specie, invece, non sussiste un atto unilaterale d'obbligo e neanche la circostanza, cui pure fa riferimento la direttiva in oggetto, di un intervento edilizio da realizzare sulla base di precise disposizioni planivolumetriche del PGT.

In merito alla **qualificazione dell'intervento**, è opportuno segnalare le seguenti contraddizioni. Nel modulo del documento di *Istruttoria tecnica*, a pag. 4, figura il riquadro "*Qualifica dell'intervento indicata dalla parte*" con crocetta sulla casella del primo rigo *Nuova costruzione e ampliamento - art.3.1 lettera e.1).3).4).5).6).7) DPR 380/2001*. Tuttavia, a pag. 15 del medesimo documento, nella parte che si conclude con la data del 24 agosto 2022 si legge: *La qualifica complessiva dell'intervento in esame è ristrutturazione con ampliamento ai sensi art. 3 lett. d ed e.1 del DPR 380/2001 s.m.i.* Come rimarcato dai Consulenti, *nella documentazione acquisita non figura alcuna giustificazione per questa variazione che quindi, almeno allo stato, rimane inspiegabile. Non si comprende neanche se la variazione sia avvenuta su richiesta dell'operatore ovvero d'ufficio.*

Il documento di *Istruttoria tecnica* prosegue con un supplemento motivato da documentazione pervenuta e si conclude il 20 marzo 2023. In questo supplemento, a pag. 18 del documento, si legge quanto segue:

*Qualifica dell'intervento: ristrutturazione con ampliamento fuori sagoma mediante ricostruzione della SLP preesistente con mutamento d'uso da produttivo verso funzione residenziale con aggiunta di diritti edificatori afferenti a certificati dei diritti edificatori registrati e trascritti e volumetricamente asserviti al lotto 2, come da atto di densità edilizio registrato e trascritto (Nota di trascrizione Registro generale n.41019 Registro particolare n.28598 Presentazione n.490 del 23/05/2022) in atti PG 0452044 del 31/08/2022. Viene così confermata la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione con ampliamento, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001.*

Infine, la *Comunicazione di efficacia della Scia* (doc. 4), datata 21 marzo 2023, reca nell'oggetto (pag. 1) (...) *per intervento di demolizione e ricostruzione ex art. 3 DPR 380/2001 s.m.i. con cambio d'uso da produttivo ad edilizia residenziale libera*, mentre a pag. 1-2 si legge: *Per l'esecuzione di intervento qualificato in riferimento alla convenzione urbanistica sottoscritta per l'intero ambito (lotto 1 e lotto 2) di demolizione e ricostruzione con recupero della slp esistente e ampliamento fuori sagoma (ristrutturazione edilizia con ampliamento fuori sagoma ex art. 3 comma 1 lett. d ed e.1 del DPR 380/2001) (...).*

E' significativo sottolineare che:

- nell'oggetto **scompare** il riferimento alla *Nuova costruzione* indicata dalla parte nella s.c.i.a.;
- l'intervento viene **descritto** come intervento di *demolizione e ricostruzione* e viene **qualificato** come intervento di *ristrutturazione edilizia* ma vengono citate le lettere *d)* ed *e.1)* dell'art. 3 del testo unico, quindi due distinte categorie di intervento.
- la qualificazione di *ristrutturazione edilizia* risulta altresì in insanabile contraddizione con la convenzione del 31 gennaio 2019 il cui oggetto (lettera *d)* delle premesse a pag. 2 era definito come *un intervento che, previa demolizione integrale degli edifici industriali dismessi oggi esistenti, prevede l'edificazione di nuovi corpi di fabbrica con destinazione commerciale e residenziale*. Coerentemente con le premesse, l'art. 4.1. della convenzione (pag. 4) prevedeva *la realizzazione di interventi di demolizione del patrimonio edilizio esistente e di edificazione di nuovi manufatti sia con destinazione commerciale (lotto 1) che con destinazione residenziale (lotto 2)*; il successivo art. 5.1 stabiliva che *L'Operatore, in coerenza con la presente convenzione e con le vigenti disposizioni di settore, si impegna a realizzare sull'Area un intervento edilizio consistente nella demolizione dei manufatti oggi esistenti e nell'edificazione di nuovi manufatti per una superficie lorda di pavimento (s.l.p.) non inferiore a 6.776,09 mq.*

La convenzione stessa, quindi, configurava in modo inequivocabile un intervento di nuova costruzione, non di ristrutturazione edilizia e, proprio in relazione al consistente aumento di carico urbanistico generato dai nuovi edifici rispetto a quelli preesistenti, prevedeva la necessaria e conseguente dotazione di aree a *standard* dovute, di cui regolava la monetizzazione.

Venendo ora alla normativa concernente il titolo abilitativo del caso di specie, occorre ricordare che il Testo Unico per l'Edilizia di cui al d.P.R. n. 380/2001, all'art. 23, comma 01, norma introdotta dall'art. 3 del d.lgs. n. 222/2016, ha istituito un nuovo titolo edilizio costituito dalla **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in alternativa al permesso di costruire**. Tale nuovo titolo abilitativo viene previsto per la realizzazione di tre specifici interventi:

- a) gli interventi di **ristrutturazione** che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici;
- 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 piano-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;
- c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti **precise disposizioni piano-volumetriche**.

Inoltre, la norma stessa precisa che *"Le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività, diversi da quelli di cui alle lettere precedenti, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione"*.

In attuazione di tale previsione, la Regione Lombardia, con l'art. 7, comma 1 - lett. a), della legge regionale n. 20/2020, ha introdotto al comma 1 **dell'art. 33 "Regime giuridico degli interventi"** della **legge regionale n. 12/2005**, la seguente **lettera d)**:

**d)** segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.) in alternativa al permesso di costruire, di cui all'articolo 42, nei casi di cui all'articolo 23, comma 01, del d.p.r. 380/2001, nonché 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 e 40 ter; per gli interventi in deroga, di cui agli articoli 40 bis e 40 ter, l'efficacia della SCIA di cui alla presente lettera è 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.

Alla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, ed in particolare alle procedure finalizzate all'accesso al nuovo istituto autorizzativo, la legge regionale n. 12/2005 dedica, infine, l'art. 42 nella formulazione introdotta con legge regionale n. 18/2019.

A fronte di tale ricostruzione, occorre innanzitutto evidenziare come l'opera **non rientri tra gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c) del D.P.R. 380/2001 per i quali l'art. 23 co. 01 lett. A del D.P.R. 380/2001 consente la S.C.I.A. in alternativa al permesso di costruire**.

Ed infatti la nozione di ristrutturazione edilizia, introdotta inizialmente con l'art. 31, lett. d), L. n.457/1978, e da ultimo tradottasi nelle previsioni di cui all'art. 3 comma 1 lett. d) del DPR 380/01, è stata interessata da progressivi interventi legislativi, che hanno ampliato la stessa.

Di recente, con l'art. 10 del decreto del 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, dettato *"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"* è stato novellato l'art. 3 comma 1 lett. d) del DPR 380/2001, nei seguenti termini: "alla lettera d), il terzo e il quarto periodo sono sostituiti dai seguenti: *"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'istallazione 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, nonché a quelli ubicati nelle zone omogenee A, 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."*

La giurisprudenza di legittimità ha da sempre affermato - ed ha da ultimo ribadito anche sotto la vigenza delle modifiche normative ampliative della nozione di ristrutturazione edilizia - che, **nonostante tale ampliamento**, in particolare con la citata novella del 2020, **dell'ambito di operatività della nozione attuale di ristrutturazione**, con particolare riferimento agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché a quelli ubicati nelle zone omogenee A, **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 veda, da ultimo, Sez. 3, Sentenza n. 1670 del 16/10/2022 Cc. (dep. 18/01/2023) Rv. 284056-01).

Si tratta di un indirizzo più volte sottolineato negli anni anche dalla giurisprudenza amministrativa, laddove quest'ultima ha evidenziato che la ristrutturazione edilizia, quale intervento sul preesistente, non può fare a meno di una certa **continuità con l'edificato progressivo** (TAR Veneto Sez. H n. 660 del 2 maggio 2022 T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna Sez. II, 16 febbraio 2022, n. 183; Consiglio di Stato, Sez. II, 6 marzo 2020 n. 1641) e analogamente ha fatto la Corte di Cassazione (Sez. 3 - n. 23010 del 10/01/2020 Rv. 280338 - 01) laddove ha precisato, ancorché rispetto a un quadro normativo non 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 "ripristino", 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, efficiente merito energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo* (in questo senso la già citata Sez. 3, Sentenza n. 1670 del 06/10/2022 (dep. 18/01/2023) Rv. 284056-01); Conforme: Sez. 3, Sentenza n. 23010 del 10/01/2020 Ud. (dep. 29/07/2020) Rv. 280338-01).

Tale consolidato indirizzo è stato ribadito ancor più recentemente dalla giurisprudenza della Suprema Corte che, con la sentenza n. 18044 dell'8 maggio 2024, ha nuovamente affermato che: *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.*

Nel caso di specie, alla luce dei principi sopra richiamati, **l'intervento edilizio di via Cancano non può essere in alcun modo qualificato quale ristrutturazione edilizia in quanto consiste pacificamente nella previa totale demolizione di un vecchio fabbricato a destinazione produttiva, e nella realizzazione in suo luogo - senza che rimanga traccia dell'immobile preesistente - di un complesso immobiliare composto da tre torri residenziali**, con altezze ricomprese tra i 27 e i 43 metri, per un totale di n. 77 appartamenti, oltre a box, cantine e locali tecnici e densità edilizia raggiunta pari a 4,06 mc/mq.

**Appare pertanto evidente la totale discontinuità tra il novum ed il preesistente tale da escludere in radice che l'intervento possa essere considerato conservativo o sostitutivo dell'immobile demolito.**

E ancora. La fattispecie concreta **non rientra** neanche nell'ipotesi in cui è consentita la S.C.I.A alternativa al permesso di costruire, ovvero il caso degli interventi di nuova costruzione che siano diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti **precise disposizioni plano-volumetriche** (art. 23 co.01 lett. C DPR n. 380 del 1981).

**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.**

Sul punto appare opportuno richiamare ancora una volta la giurisprudenza amministrativa; in particolare, il Consiglio di Stato con la sentenza n. 3263 del 2010, che conferma la sentenza del TAR Basilicata n. 398/2008, ha avuto modo di chiarire che (nell'ambito di una fattispecie che riguardava la norma della Legge n. 443/2001 che ha introdotto la c.d. super d.i.a.) una pianificazione urbanistica effettivamente di dettaglio (la quale, si ricordi, è l'unica a giustificare detta estensione della d.i.a. nell'ambito dei principii generali, che regolano detto istituto in via normale ex lege n. 241 del 1990), non deve lasciare spazio alcuno di discrezionalità o alternative alla fase della progettazione.

*“Per precise disposizioni plano-volumetriche si intende la definizione esatta in sagoma degli edifici realizzabili e posizionamento rispetto ai limiti delle opere di urbanizzazione primaria, dei confini di zona e di proprietà), tipologiche (pianta tipo), formali (caratteristiche architettoniche e prospetti, materiali, manto di copertura etc.) e costruttive”.*

Nel caso in esame, sottolineano i consulenti, *è escluso che l'intervento costituisca diretta esecuzione di un PGT recante precise disposizioni plano-volumetriche. Il PGT non ha fissato il sedime e le dimensioni delle tre torri di nuova costruzione. Inoltre l'utilizzo di diritti edificatori perequati previsto dalla convenzione del 31 gennaio 2019 (art. 6.6, a pag. 7) non era stato espressamente previsto dal PGT per quell'intervento; e infine la stessa convenzione prevede per la prima volta un progetto planivolumetrico dell'intero ambito di intervento (art. 1.2 e Allegato D). L'art. 6.1 della convenzione peraltro consente ancora modifiche al progetto planivolumetrico allegato in sede di rilascio del titolo abilitativo per il lotto 2. Tutti questi elementi conducono univocamente a escludere che l'intervento possa rientrare nell'art. 23, comma 01, lettera c), del d.P.R. 380/2001.*

Rimane da verificare la possibilità di far rientrare l'intervento oggetto della presente relazione nella previsione **della lettera b) dell'art. 23, comma 01, del d.P.R. 380/2001**, che riguarda *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 in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;*

Anche questa possibilità è da escludere. La lettera b) comprende anche gli interventi di nuova costruzione, come quello in oggetto, ma soltanto *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 in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti.*

A fronte di ciò, si pone la questione del "fondamento" della "**Convenzione Urbanistica**" del 31.1.2019 stipulata per atto del [REDACTED], a fronte della mancata disciplina dell'intervento attraverso un piano attuativo formato secondo le disposizioni di legge.

La convenzione del 31 gennaio 2019 nelle "Premesse" alla lettera k (pag. 3) aveva stabilito l'impegno dell'operatore a dar corso agli interventi relativi al Lotto 2, previo ottenimento del necessario titolo abilitativo (permesso di costruire ovvero S.C.I.A.), **così lasciando all'operatore la scelta circa lo specifico titolo abilitativo da ottenere.** Tale convenzione, come efficacemente stigmatizzato sia dal P.m. che dai consulenti, non ha alcun fondamento né nella legislazione statale né in quella regionale. Di conseguenza non corrisponde a nessun tipo legale di convenzione urbanistica e soprattutto non ha nulla a che vedere con la convenzione dei piani attuativi disciplinati dall'art. 46 L.R. 12/2005.

Unico fondamento di tale **inedita** convenzione è rappresentato soltanto dall'art. 33, comma 1, del regolamento edilizio del Comune di Milano, il quale stabilisce che *In conformità alle previsioni del Piano di Governo del Territorio, l'attuazione degli interventi edilizi avviene con: (...) modalità diretta convenzionata, subordinata alla sottoscrizione da parte del soggetto legittimato di un atto unilaterale d'obbligo, registrato e trascritto, o alla stipulazione di una convenzione anch'essa da registrare e trascrivere, atti entrambi preordinati all'esercizio dell'attività edilizia o alla formazione del titolo abilitativo.*

Tuttavia, deve ribadirsi che la materia dei titoli abilitativi agli interventi edilizi sfugge all'autonomia sia del Comune sia degli operatori privati, nel rispetto dei principi di legalità e di gerarchia delle fonti. Peraltro, il regolamento edilizio lascia completamente indeterminati i contenuti della convenzione e nulla dice sull'organo comunale competente alla stipula. Di conseguenza può affermarsi, utilizzando

quanto esposto dai consulenti, che qui si condivide, che nel caso di specie *Solo in via di fatto i dirigenti si autorizzano alla stipula di questo tipo di convenzioni e ne stabiliscono i contenuti. Anche l'art. 11, Attuazione del Piano, delle Norme di attuazione del Piano delle regole del PGT 2012, applicabile nel caso di specie, nel prevedere la modalità diretta convenzionata come modalità di attuazione del piano (comma 3) individua solo parzialmente i contenuti della convenzione preordinata al titolo abilitativo e nulla stabilisce circa la competenza alla determinazione nei casi concreti di tali contenuti e alla stipula della convenzione.*

La convenzione del 31 gennaio 2019, inoltre, non può certo considerarsi atto integrativo del PGT poiché non ha uno specifico fondamento nello stesso PGT e non è stata autorizzata né dal Consiglio comunale né dalla Giunta comunale, ma la sua formazione e i suoi contenuti sono stati decisi soltanto dallo stesso dirigente che l'ha stipulata. La convenzione, quindi, come ben esplicitato dai consulenti, non è un atto di pianificazione urbanistica, che potrebbe provenire soltanto dal Consiglio comunale o dalla Giunta comunale (per i piani attuativi, ai sensi della L.R. 12/2005, art. 14, comma 1), previa procedura che consenta agli interessati la presentazione di osservazioni e alla Giunta di decidere sulle osservazioni medesime (L.R. 12/2005, art. 14, commi 3 e 4).

Del resto, che tale modalità di procedere fosse anomala erano ben consapevoli gli stessi dirigenti amministrativi, come si evince dal verbale di seduta di staff del 6 febbraio 2020, nel quale si legge: *Verrà chiesto parere all'avvocatura riguardo all'obbligo di approvazione da parte della Giunta Comunale delle convenzioni dei permessi di costruire convenzionati, che fino a oggi sono state approvate con determina.* Appare significativo rilevare che, nonostante il proposito manifestato, nei successivi interventi edilizi, tra cui quello oggetto del presente procedimento, è stata comunque portata avanti la stipula, con le criticità evidenziate, delle "convenzioni urbanistiche".

Quello che si è verificato nel caso di specie con la Determinazione Dirigenziale di approvazione della menzionata "convenzione urbanistica" è la chiara intenzione di procedere, con atto predisposto dal dirigente dell'area SUE, all'attuazione del PGT con interventi puntuali, ossia con interventi edilizi diretti, prescindendo da strumenti attuativi, quindi non applicando una procedura volta a garantire la partecipazione di terzi interessati e che richiedeva una deliberazione del Consiglio Comunale o della Giunta.

In conclusione, la s.c.i.a. alternativa al permesso di costruire è stata utilizzata nel caso di specie in totale mancanza delle condizioni di legge perché essa potesse sostituire il permesso di costruire.

Per concludere, utilizzando le calzanti conclusioni dei consulenti: *La convenzione in oggetto è soltanto un atto che potrebbe dirsi di urbanistica contrattata, privo di base normativa e inidoneo a sostituire o anche soltanto a integrare gli atti tipici della pianificazione, PGT e i piani attuativi, disciplinati dalla legge.*

### **La monetizzazione degli standards urbanistici.**

Un ulteriore aspetto evidenziato nella richiesta di sequestro preventivo, rilevante sotto il profilo della remuneratività complessiva dell'operazione per l'investitore privato, è quello della monetizzazione degli standards e dell'improprio utilizzo di tale istituto nel caso di specie.

La monetizzazione delle aree a *standards* consiste nel versamento al Comune di un importo alternativo alla cessione diretta delle aree, ogni volta che tale cessione non venga disposta. Tale monetizzazione è prevista, per la Regione Lombardia, dall'art. 46 co. 2, lett. a) ultimo periodo, della legge regionale n. 12 del 2005 che ne disciplina i criteri.

La norma dispone: «... 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».*

Peraltro, come affermato dal Consiglio di Stato (cfr. sez. IV, 4.2.2013, n. 644), 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.

Per l'inquadramento della tematica, si rinvia alla dettagliata disamina contenuta nella relazione dei consulenti del Pubblico ministero alle pagine 41 e seguenti.

Sinteticamente, nel caso di specie occorre ricordare che la monetizzazione delle aree a *standard* dovute e non cedute **ha costituito oggetto della convenzione datata 31 gennaio 2019** stipulata, per atto del [REDACTED], tra il Comune di Milano, in persona del dottor [REDACTED] quale Direttore dell'Area Sportello Unico del Comune, e la società [REDACTED], in persona del suo amministratore unico, [REDACTED] (All. 1 alla rel. ctu).

La convenzione è stata stipulata a seguito del perfezionamento degli accordi preliminari tra il Comune e la società [REDACTED] e della determinazione dirigenziale, di data 28 gennaio 2019, dello stesso Direttore dell'Area Sportello Unico del Comune, di approvazione dello schema di convenzione. In questa determinazione si prevedeva (p. 26 del doc. 1) il pagamento in unica soluzione della totale monetizzazione delle Dotazione Territoriali di Servizi per l'intero e complessivo intervento edilizio suddiviso in Lotto 1 e Lotto 2 senza altre precisazioni.

La convenzione ha stabilito all'art. 10.2 (pag. 9 del doc. 1) che ***L'intervento oggetto della presente convenzione richiede il reperimento di una dotazione di aree per servizi pubblici pari a mq. 7.609,42. Tale fabbisogno viene integralmente soddisfatto mediante la monetizzazione di un importo complessivo di euro 1.472.042,30 (mq. 7.609,42 x euro/mq 193,45, valore di monetizzazione stabilito per la zona n. 64 dalla deliberazione del Consiglio Comunale n. 9/97 così come aggiornato dalla delibera della Giunta comunale n. 816/2003 e modificato e aggiornato dalla determinazione dirigenziale n. 28 del 20 giugno 2014 e successivi aggiornamenti (ultimo aggiornamento del gennaio 2019). – Il soggetto attuatore ha chiesto di effettuare il pagamento in un'unica soluzione come da richiesta in atti PG 29042/2019 e pertanto ha provveduto a corrispondere al Comune il predetto importo, come da ricevuta n. provvisorio di incasso 3979/2019 della Tesoreria comunale.***

La convenzione ha individuato la misura delle aree a *standard* da cedere al Comune in mq. 7.609,42, quindi in misura pari alla superficie lorda di pavimento (slp) da realizzare, in base rispettando (ancorché senza citazione espressa) all'art. 9, comma 1, lett. a), delle norme tecniche di attuazione del Piano dei Servizi del Pgt.

In merito alla arbitrarietà, ovvero al di fuori delle ipotesi in cui il ricorso a tale istituto è consentito dall'art. 46 della legge Regione Lombardia n. 12/2005, di tale monetizzazione delle aree a *standard* dovute, il P.m. richiama sul punto la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza n. 1820 del 2014; sentenza 644 del 2013; sentenza n. 4908 del 2023). In particolare, l'art. 46 prevede che, in sede di rilascio di un permesso di costruire, il Comune possa addivenire col privato alla cd. monetizzazione 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. Si tratta pertanto di **un beneficio di carattere eccezionale, che nel caso di specie invece è stata fatta senza alcuna valutazione e motivazione da parte del Comune**. A tale proposito, occorre richiamare sempre la giurisprudenza amministrativa, secondo cui 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. E invero 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).

Nell'elaborato dei consulenti tecnici vengono, inoltre, rilevate ulteriori violazioni, che di seguito si elencano:

1) La convenzione del 31 gennaio 2019 non ha indicato la destinazione dei proventi della monetizzazione delle aree a *standard* e il loro utilizzo, come inderogabilmente prescritto dalla d.d. 20 novembre 2008, n. 101;

2) La meccanica applicazione alla monetizzazione dell'importo tabellare aggiornato risulta illegittima per due concorrenti motivi: *a*) quell'importo incorporava la riduzione del 25% del valore venale che non era applicabile in mancanza di una previsione di legge su espropriazioni destinate a interventi di riforma economico-sociale; *b*) in ogni caso **la mancata indicazione** della destinazione dei proventi della monetizzazione non consentiva di applicare la predetta riduzione del 25% del valore venale.

3) Risulta essere stata **omessa** la previsione dell'art. 46 della L.R. 12/2005, in base alla quale il Comune avrebbe dovuto dimostrare che l'importo tabellare applicato alla monetizzazione non fosse inferiore all'effettivo costo di acquisizione di altre aree a destinazione pubblica. Risulta al contempo violata la d.d. 20 novembre 2008, n. 101 che richiamava il predetto obbligo di legge.

La conseguenza pratica di tali violazioni si è tradotta nel fatto che **così facendo l'importo della monetizzazione è stato determinato tabellarmente in euro 193,45/mq, valore questo 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**, ribadito dalla det. dirigenziale 20 novembre 2008, n. 101.

A sostegno della ipotizzata indebita remuneratività complessiva dell'operazione speculativa a favore dell'investitore privato, i consulenti richiamano la giurisprudenza amministrativa (**Tar Lom., Milano, II, 30 luglio 2010, n. 3280 e Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 2014, n. 1820**), che riguardano un caso di monetizzazione di standard, operata dal comune di Gorgonzola e nelle quali viene ribadito **il principio di diritto che, secondo la L.R. 12/2005, la monetizzazione delle aree a standard deve essere raggugliata al valore di mercato delle aree non cedute**.

Proprio il caso concreto oggetto delle sopra richiamate pronunce ha portato i consulenti a evidenziare, giustamente, **che 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 € 537,5/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 € 193,45/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.

#### **La determinazione del contributo di costruzione.**

Infine, l'ultimo aspetto, parimenti rilevante, affrontato dai Consulenti ha riguardato le conseguenze che la qualificazione dell'intervento quale *ristrutturazione edilizia* ha dispiegato sulla determinazione del contributo di costruzione.

Rimandando per gli aspetti di dettaglio alle pagine 61 e 61 della relazione dei consulenti, è sufficiente qui sottolineare che per effetto delle riduzioni previste per gli interventi di ristrutturazione edilizia, il contributo dovuto è stato determinato in € 707.924,99. L'Unità Oneri di Urbanizzazione si è, infatti, attenuta alla qualifica dell'intervento che le è stata fornita, mentre l'intervento avrebbe dovuto essere qualificato come nuova costruzione (nella sottospecie della sostituzione edilizia).

In definitiva, evidenziano i consulenti, la qualifica indebitamente attribuita all'intervento ha consentito dall'operatore una consistente riduzione del contributo dovuto, quale risulta dalla seguente tabella:

	Riduzione del 60%, ai sensi dell'art. 44, comma 8, della l.r. 12/2005	Ulteriore riduzione del 20%, ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, del d.P.R. 380/2001	Totale riduzioni
Oneri di urbanizzazione primaria	€ 173.901,25	€ 23.186,83	€ 197.088,08
Oneri di urbanizzazione secondaria	€ 275.833,35	€ 36.777,78	€ 312.611,13
Totale riduzioni per oneri di urbanizzazione			€ 509.699,21
Costo di costruzione. Riduzione del 50% dell'im-porto base, ai sensi dell'art. 48, comma 6, della l.r. 12/2005	Contributo calcolato € 108,999,31		€ 108.999,31
Totale generale			€ 618.698,52

Infine, la qualificazione di ristrutturazione edilizia dell'intervento, **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 a euro 48.000) per ciascuna unità immobiliare, a favore di coloro che l'acquistano entro diciotto mesi dalla fine dei lavori.

#### **La misura cautelare reale. Considerazioni conclusive sul *fumus commissi delicti* e sul *periculum in mora*.**

Innanzitutto, si rappresenta che non ci si soffermerà sui reati di abuso d'ufficio di cui ai capi D) ed E), in quanto la fattispecie -da un lato- è stata abrogata con il "d.d.l. Nordio" prossimo all'entrata in

vigore e -d'altro lato- non inerisce al *periculum* per il quale è stata avanzata la presente richiesta di sequestro preventivo cd. impeditivo.

Quanto al *fumus* richiesto per l'adozione del sequestro preventivo esso è costituito dalla esistenza di indizi di reato, cioè dalla esistenza di elementi concreti che facciano apparire verosimile che un reato sia stato commesso. È necessaria una verifica puntuale e coerente delle risultanze processuali, in base alle quali vengono in concreto ritenuti esistenti il reato configurato e la conseguente possibilità di ricondurre alla figura astratta la fattispecie concreta (Cass., Sez. 6, n. 18183 del 23/11/2017; Cass., Sez. 6, n. 49478 del 21/10/2015; Cass., Sez. 5, n. 49595 del 16/09/2014; Cass., Sez. 3, n. 37851 del 04/06/2014; Cass., Sez. 5, n. 28515 del 21/05/2014).

Tanto premesso, gli elementi sopra analizzati con riferimento alle fattispecie di reato ipotizzate fanno ritenere che, nel caso di specie, sia pienamente integrato il requisito del *fumus commissi delicti*, ovvero che sussistano elementi concreti che facciano apparire verosimile che i reati ipotizzati siano stati commessi, secondo quanto richiesto dalla più recente giurisprudenza di legittimità, sopra richiamata.

Ed invero per quanto riguarda il reato di cui al capo B), il titolo edilizio, pur formalmente esistente, è da ritenersi illegittimo per tutte le ragioni suesposte. 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. 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., Sez. III, n. 36366 del 16.6.2015; Cass., Sez. III, n. 39753 del 16.5.2021).

Sussiste altresì il *fumus commissi delicti* per quanto riguarda il reato di cui al capo A) (che può concorrere con le altre contravvenzioni edilizie, cfr. Cass., Sez. III, n. 9307 del 24.2.2011), 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, quindi senza alcuna adeguata valutazione -rimessa a un piano attuativo- da parte dell'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.

Ed è noto che, 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 titulo* 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.

Per quanto riguarda i **soggetti attivi dei reati ipotizzati**, l'art. 29 D.P.R. 380/2001 li individua nel titolare del permesso di costruire, nel committente e nel costruttore ("sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel presente capo, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso



Invero è stato affermato che è configurabile il concorso nel reato di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001, commesso dal privato che abbia realizzato un intervento in contrasto con gli strumenti urbanistici, a carico del funzionario comunale nominato responsabile del procedimento che, procedendo ad istruire la pratica edilizia, abbia colposamente espresso parere favorevole al rilascio di un titolo abilitativo illegittimo, in tal modo apportando un contributo causale rilevante ai fini della determinazione dell'evento illecito (Sez. 3, Ordinanza n. 7765 del 07/11/2013 Ud. (dep. 19/02/2014) Rv. 258300 – 01).

A tali soggetti è astrattamente riconducibile la condotta ipotizzata nei reati oggetto della imputazione provvisoria.

Sotto il profilo **dell'elemento soggettivo dei reati edilizi** qui contestati e la valutazione di tale elemento costitutivo **in sede di emissione della misura cautelare reale**, è stato affermato che la "macroscopica illegittimità" del permesso di costruire non è condizione essenziale per la oggettiva configurabilità del reato, ma **l'accertata esistenza di profili assolutamente eclatanti di illegalità costituisce un significativo indice di riscontro dell'elemento soggettivo anche riguardo all'apprezzamento della colpa.**

Inoltre, è stato affermato che nel procedimento di riesame di provvedimenti cautelari reali, al giudice è demandata una valutazione sommaria in ordine al "fumus" del reato ipotizzato relativamente a tutti gli elementi della fattispecie contestata, sicché **può rilevarsi anche il difetto dell'elemento soggettivo del reato, qualora esso emerga "ictu oculi"** (Sez. 3, Sentenza n. 56678 del 21/09/2018 Cc. (dep. 17/12/2018) Rv. 275565 – 01; così anche Corte Cost. ord. n. 153 del 2007).

Tanto premesso, occorre ricordare che nel caso di specie siamo in presenza di un intervento edilizio consistente **nella demolizione di vecchi fabbricati** a destinazione produttiva, **e nella realizzazione in loro luogo di un complesso immobiliare composto da tre torri residenziali, per un totale di n. 77** appartamenti (equivalenti ad un numero minimo di n. 217 abitanti) e densità edilizia raggiunta pari a 4,06 mc /mq; **consentito mediante un titolo abilitativo (SCIA sostitutiva di permesso di costruire)** in assenza di un piano attuativo, o quanto meno in assenza di adeguata istruttoria e relativa motivazione sulla non necessità dello stesso nel caso concreto, sulla base di una lettura puramente formale delle regole dettate dalle NtA del PgT e di una valutazione parcellizzata dell'intervento edilizio da realizzare; senza alcuna considerazione dei caratteri effettivi dell'intervento edilizio, della sua idoneità a trasformare i terreni interessati dalle opere, delle esigenze del nuovo insediamento abitativo e del coordinamento di queste esigenze con quelle dell'insediamento preesistente, in tal modo vanificando non solo la potestà pubblica di programmazione territoriale considerata sotto l'aspetto del suo esercizio ma anche e soprattutto la risultante di questa, ossia la concreta conformazione del territorio derivata dalle scelte di programmazione effettuate, mediante un assetto razionale complessivo ed una equilibrata coesistenza di valori materiali, culturali e sociali così come recepiti negli strumenti urbanistici, a vantaggio di interessi privatistici.

Tale situazione di fatto, è pienamente idonea a integrare - a livello indiziario - quella situazione di accertata esistenza di profili assolutamente eclatanti di illegalità, la quale consente di escludere, nei confronti degli indagati, sulla base della valutazione che è propria della fase cautelare reale, che difetti in maniera *ictu oculi* evidente l'elemento soggettivo del reato.

**Quanto all'ulteriore presupposto, ossia il *periculum in mora***, nel caso di sequestro preventivo di opere costruite abusivamente, la valutazione che il giudice di merito ha il dovere di compiere in ordine al pericolo che la libera disponibilità della cosa pertinente al reato possa agevolare o protrarre le conseguenze di esso o agevolare la commissione di altri reati, va diretta in particolare ad accertare se esista un reale pregiudizio degli interessi attinenti al territorio o una ulteriore lesione del bene giuridico protetto ovvero se la persistente disponibilità del bene costituisca un elemento neutro sotto il profilo dell'offensività (Cass., Sez. Un., n. 12878 del 29/01/2003). L'obbligo di motivazione deve dunque riguardare le conseguenze della libera disponibilità del bene sul regolare assetto del territorio

**N. 5325/2024 R.G.N.R.**  
**N. 6898/2024 R.G.G.I.P.**

(Cass., Sez. 3, n. 52051 del 20/10/2016), ciò che può assumere carattere pregiudizievole anche nel caso di utilizzo dell'opera in conformità alle destinazioni di zona, allorquando il manufatto presenti una consistenza volumetrica tale da determinare comunque un'incidenza negativa concretamente individuabile sul carico urbanistico, sotto il profilo dell'aumentata esigenza di infrastrutture e di opere collettive correlate (Cass., Sez. 3, n. 42717 del 10/09/2015).

Nella vicenda in esame, la sussistenza del pericolo di aggravamento della lesione dell'interesse protetto dai reati ipotizzati deriva dal fatto che i lavori sono ancora in corso di esecuzione (come si evince dal sito della società ██████ ove è possibile "monitorare" lo stato di avanzamento dei lavori) sicché è evidente che, con riguardo a questi, il pericolo di aggravamento che determina la necessità del sequestro è connesso al rischio di prosecuzione delle opere, che determineranno un sensibile aumento del carico urbanistico, con conseguente pericolo, concreto ed attuale, di lesione degli interessi presidiati dalla normativa edilizia, laddove non venisse inibita la prosecuzione e successiva (ancorché non prossima) ultimazione dei lavori.

Infine, 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, con modalità e prassi stratificatesi nel tempo, alcune peraltro del tutto "inedite" e prive di fondamento (è il caso della "convenzione urbanistica" stipulata presso un notaio), e attraverso un utilizzo improprio della normativa di riferimento.

**P.Q.M.**

**visto l'art. 321 co. 1 c.p.p.**

**dispone**

**il sequestro preventivo dell'area del cantiere ricadente nel foglio catastale del Comune di Milano n. 418, mappale 201, sita in Milano, via Cancano n. 5;**

**dispone**

che il presente provvedimento sia immediatamente trasmesso, in triplice copia autentica od in triplice originale all'Ufficio del 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 quant'altro di competenza.

Milano 18 luglio 2024

Il G.i.p.  
Dr.ssa Lidia Castellucci