

IL T.A.R. LOMBARDIA – MILANO SI PRONUNCIA NUOVAMENTE SUI CONFINI DELLA DEMO- RICOSTRUZIONE: SE COMPORTA UNA TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO SI TRATTA DI NUOVA COSTRUZIONE (PRONUNCIA 8 NOVEMBRE 2025 N. 3605)

La vicenda fattuale

La vicenda trae origine dalla presentazione di un'istanza di permesso di costruire per un intervento qualificato, in parte, come ristrutturazione edilizia, tramite demolizione e ricostruzione della preesistente SL, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/2001 e, in parte, di nuova costruzione stante l'impiego di diritti edificatori perequati e del bonus volumetrico previsto dall'art. 12 del D. Lgs. n. 28/2011. In particolare, il progetto prevedeva la demolizione dell'originario organismo edilizio a destinazione industriale e terziario, composto da due corpi di fabbrica collegati, di cui uno di cinque piani fuori terra e uno di un piano fuori. In luogo di tale fabbricato, era prevista la ricostruzione di un nuovo edificio di sette piani fuori terra ad uso prevalentemente residenziale, ottenuto dall'accorpamento di volumi precedentemente espressi da manufatti diversi.

A seguito di un'istruttoria tecnica, il Comune notificava un primo provvedimento con il quale qualificava l'intervento quale nuova costruzione. Faceva seguito un ulteriore provvedimento con cui veniva quantificato il contributo di costruzione e calcolato la monetizzazione dello standard applicando i criteri relativi alle nuove costruzioni.

I suddetti provvedimenti rinvenivano il proprio fondamento in tre atti a carattere generale e astratto adottati dal Comune di Milano a seguito di indagini avviate dalla locale Procura della Repubblica, per ipotesi di reati di lottizzazione abusiva.

Segnatamente, il riferimento è alla Delibera di Giunta n. 199 del 2024, con cui il Comune ha deciso, in relazione agli interventi relativi a fattispecie analoghe a quelle oggetto dei procedimenti penali, per i quali non è ancora stato rilasciato o comunque non si è formato il titolo edilizio, di orientare temporaneamente l'attività amministrativa alle indicazioni desumibili dal giudice per le indagini preliminari coinvolto.

Inoltre, venivano in rilievo le Disposizioni di servizio n. 3 e 4 della Rigenerazione Urbana. La prima prevede la costituzione di un gruppo di lavoro con compiti consultivi che, per fattispecie analoghe a quelle oggetto di indagine, definisca i parametri e i criteri ai quali i Responsabili del Procedimento dovranno attenersi. Tali parametri e criteri sono stati concretamente adottati attraverso la Disposizione di servizio n. 4, che ha disposto che gli interventi di demolizione con ricostruzione vengano qualificati come nuove costruzioni, allorché determinino un mutamento del numero di edifici rispetto al singolo immobile oggetto di demolizione e ove manchi

“qualsiasi traccia dell’immobile preesistente”.

I motivi di ricorso

Con il primo motivo di ricorso veniva contestata la qualificazione dell’intervento fornita dal Comune in applicazione della Disposizione di servizio n. 4 che – ad avviso di parte ricorrente – avrebbe introdotto una rilettura della definizione legislativa di ristrutturazione edilizia che non terrebbe conto del tenore letterale dell’art. 3, comma 1, lett. d), né della sua evoluzione storica dal 2001 ad oggi. Richiamava, in particolare, la modifica da ultimo introdotta con il D.L. 76/2020, che ha qualificato come interventi di ristrutturazione edilizia anche *“gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.”* La ratio di tale disposizione sarebbe evidente: incentivare la rigenerazione urbana rendendola concretamente perseguibile.

Veniva altresì censurata l’applicazione alla fattispecie concreta della categoria della nuova costruzione. La differenza tra Ristrutturazione edilizia e Nuova costruzione, secondo parte ricorrente, risiederebbe nel fatto che la nuova costruzione presuppone la trasformazione, per la prima volta, del territorio. La ristrutturazione edilizia sarebbe invece caratterizzata dalla preesistenza di un manufatto: in questo secondo caso la trasformazione del territorio si sarebbe già verificata.

Con il secondo motivo di censura, si deduceva che l’erronea qualificazione dell’intervento (integralmente di nuova costruzione) da parte del Comune avrebbe comportato un’erronea quantificazione del contributo di costruzione, a cui non sarebbe stata applicata la riduzione prevista dalla L.R. 12/2005 per gli interventi di ristrutturazione edilizia.

Con il terzo motivo di ricorso, parte ricorrente, chiedeva infine che anche la determinazione della dotazione dei servizi venisse rideterminata in considerazione della duplice natura dell’intervento, (in parte come demolizione e ricostruzione con diversa destinazione d’uso e solo in parte come nuova costruzione), dell’immutata SL e dell’immutato peso urbanistico dell’intervento medesimo.

Venivano impugnati anche i tre atti generali e astratti sopra menzionati (i.e. Delibera di Giunta n. 199/2024 e Disposizioni di servizio n. 3 e 4 della Rigenerazione Urbana), in quanto presupposto giuridico dell’errata qualificazione dell’intervento e dotati – ad avviso di parte ricorrente – di idoneità lesiva. In particolare, evidenziava come la scelta del Comune di stabilire un “prima” e un “dopo” rispetto alla Disposizione di Servizio desse luogo a una disparità di trattamento fra i titoli edilizi successivi data di adozione della stessa, rispetto ai titoli edilizi già efficaci prima della Disposizione di Servizio. Solo con riguardo ai primi veniva infatti imposta la qualifica di nuova costruzione anche a interventi di mera demolizione e ricostruzione, con il conseguente obbligo di corresponsione delle relative dotazioni territoriali.

Da ultimo, con ricorso per motivi aggiunti, parte ricorrente impugnava il permesso di costruire rilasciato dal Comune limitatamente alla parte in cui qualificava l’intervento proposto come nuova costruzione.

La decisione del T.A.R.

Ad avviso del Collegio, la Delibera n. 199/2024 resiste ai profili di censura articolati

dalla ricorrente. Si tratta invero di un atto di indirizzo politico-amministrativo con cui l'organo di governo dell'ente locale ha fornito criteri e linee generali ai propri uffici, al fine di orientare in modo temporaneo l'attività amministrativa verso approdi interpretativi delle norme settoriali rilevanti compatibili con quelli forniti dall'autorità giudiziaria ordinaria e condivisi, peraltro, dalla stessa giurisprudenza amministrativa. Ciò sul presupposto che, come già rilevato dalla Sezione, *"non avrebbe senso autorizzare interventi edilizi considerati, dal giudice penale, in contrasto con legge penale"* (T.A.R. Milano, Sez. II, 23.07.2025 n. 2757).

Ciò posto, le Disposizioni di Servizio n. 3 e 4 adottate dalla Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano hanno legittimamente dato concreta attuazione agli indirizzi fissati dalla predetta Delibera. Il Collegio rileva che, con particolare riferimento alla Disposizione di servizio n. 4, essa non incide sulla qualificazione normativa della ristrutturazione edilizia, individuata dall'art. 3 comma 1 lett. d) del d.P.R. 380/2001, ma si limita a dettare criteri guida per qualificare un intervento quale *"nuova costruzione"* ai sensi del primo periodo dell'art. 3 comma 1 lett. e) del d.P.R. 380/2001, per cui sono da considerarsi *"e) interventi di nuova costruzione, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti [...]"*.

Sul punto, il T.A.R. precisa ulteriormente che gli interventi di nuova costruzione sono identificati nel T.U.E. in via residuale e negativa. Si tratta, invero, di interventi comportanti una trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, non rientranti nelle categorie elencate dallo stesso art. 3 del TUE. Posto che compete all'autorità comunale la qualificazione dell'intervento da eseguire, è possibile – ad avviso del Collegio – che tale attività si sostanzi, nell'esercizio della discrezionalità tecnica attribuita all'amministrazione, anche nell'individuazione e nella predeterminazione a monte di elementi che consentano di valutare la concreta *"trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio"*, in coerenza con le prescrizioni normative primarie.

Inoltre, evidenzia come l'adeguamento alla linea interpretativa della Procura della Repubblica e dal GIP di Milano sia stata accolta dal Comune proprio per evitare che dall'applicazione delle consolidate prassi interpretative, nello sviluppo dell'attività edilizia e urbanistica, possano derivare ulteriori ricadute negative sul tessuto economico e sociale della città e sulla stessa amministrazione comunale. Su tali presupposti, il mutamento dell'indirizzo interpretativo, anche tenuto conto delle possibili ricadute sul piano della disparità di trattamento, appare, ciò non di meno, ragionevolmente giustificato.

Ad avviso del Collegio, la qualificazione della *"nuova costruzione"* deve fondarsi su una concreta verifica dell'effettivo impatto che le opere in progetto generano sul territorio provocando il mutamento dell'assetto urbanistico, attraverso una modifica sostanziale e stabile dello stesso. Ne consegue che anche un intervento di demolizione e ricostruzione, eseguito su un'area caratterizzata dalla preesistenza di un manufatto, deve essere sussunto entro tale categoria, quando comporti una oggettiva e significativa trasformazione del territorio. E ciò si verifica, segnatamente, quando il nuovo intervento produce un rinnovo del carico urbanistico.

Il T.A.R. procede quindi a esaminare la questione della qualificazione dell'intervento di cui al caso in esame. Rileva come, in considerazione della natura dello stesso, fosse evidente che il progetto comportasse una trasformazione del territorio

rispetto a quella già determinata dall'immobile demolito. Ne conseguiva un radicale incremento del carico urbanistico derivante dal nuovo edificio. Pertanto, pur in presenza di un manufatto preesistente, l'insediamento edilizio in progetto non può che qualificarsi come nuova costruzione.

Sotto il profilo del costo di costruzione, il T.A.R. ritiene invece che il Comune abbia errato nel non applicare la riduzione del relativo importo prevista dalla legislazione regionale. Invero, l'intervento in questione, ancorché qualificato come "nuova costruzione", è da realizzarsi comunque attraverso un'attività di demolizione e ricostruzione, espressamente richiamata dalla previsione regionale ai fini dell'applicazione della riduzione.

Infine, con riferimento alla determinazione dello standard urbanistico, il Collegio conferma la correttezza dell'applicazione dei parametri previsti dalla legge e dalla strumentazione urbanistica per gli interventi di nuova costruzione.

Considerazioni conclusive

In conclusione, la sentenza in esame si inserisce quale ulteriore tassello nel percorso interpretativo seguito dalla giurisprudenza amministrativa in materia di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione. Essa conferma l'esigenza di un effettivo requisito di continuità tra l'edificio preesistente e la nuova edificazione, quale elemento dirimente per distinguere gli interventi di ristrutturazione da quelli di nuova costruzione. La decisione ribadisce, in particolare, che quando l'intervento comporta una oggettiva e rilevante trasformazione del territorio, tale da comportare un rinnovato carico urbanistico privo di ogni correlazione con la preesistente edificazione, viene meno il presupposto stesso della continuità richiesto dalla legge. Ne consegue che l'intervento non può più qualificarsi come ristrutturazione, ma deve essere ricondotto alla categoria della nuova edificazione. Tale interpretazione grosso modo si allinea a quella del Consiglio di Stato 8542/2925 (cfr. pillola n. 21/2025) secondo cui *"il requisito della continuità con l'edificio preesistente, se preteso in termini assoluti, non trova fondamento nell'ultimo testo della disposizione, sul quale il legislatore è intervenuto nel 2020 con l'intenzione ...omissis ...di ricomprendere, per gli immobili non vincolati, qualsiasi intervento di demolizione e ricostruzione anche con caratteristiche molto differenti rispetto al preesistente, salvo il limite della volumetria...omissis in ossequio al principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. e alla luce del testo vigente dell'art. 3 del TU dell'edilizia, nella demoricostruzione non può pretendersi una continuità fra il nuovo edificio e quello precedente se non nella misura in cui per essa si intenda il doveroso rispetto dei requisiti, sopra indicati, dell'unicità dell'immobile interessato dall'intervento, della contestualità tra demolizione e ricostruzione, del mero utilizzo della volumetria preesistente senza ulteriori trasformazioni della morfologia del territorio"*.

DISCLAIMER

Il presente *Client Alert* ha il solo scopo di fornire informazioni di carattere generale. Di conseguenza, non costituisce un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

4

Laura Sommaruga, Partner
Email: laura.sommaruga@grplex.com

Federico Ianeselli, Senior Associate
Email: federico.ianeselli@grplex.com

Sandra Sacchi, Junior Associate
Email: sandra.sacchi@grplex.com