URBANISTICA MILANESE E INDIRIZZI DELLA PROCURA: IL TAR LOMBARDIA CONFERMA LA LEGITTIMITÀ DELL'ADEGUAMENTO PRUDENZIALE DEL COMUNE

Il T.A.R. meneghino con la sentenza n. 1157/2026 ha respinto il ricorso proposto da una società immobiliare avverso, per quel che qui interessa, la decisione del Comune di Milano di riqualificare, sotto il profilo urbanistico, un intervento edilizio, aderendo all'interpretazione restrittiva della normativa emersa nel corso delle indagini avviate dalla Procura.

La vicenda prende avvio nel 2023, quanto una società costruttrice presentava una S.C.I.A. ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 per la realizzazione di un intervento qualificato come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), del medesimo decreto, mediante demolizione integrale e ricostruzione della superficie lorda (SL) esistente.

Il progetto prevedeva, in particolare, la completa demolizione di tre edifici destinati ad uso ufficio e la realizzazione, in loro sostituzione, di un nuovo fabbricato composto da otto piani fuori e due interrati, destinato a uso residenziale.

Nel 2024, a seguito dell'adozione da parte del Comune di Milano di una disciplina "temporanea" in materia urbanistico-edilizia – introdotta con deliberazione della Giunta comunale n. 199/2024 e attuata mediante le Disposizioni di servizio n. 3/2024 e n. 4/2024 - gli Uffici comunali invitavano la società a convertire la S.C.I.A., presentata nel dicembre 2023, in un'istanza di permesso di costruire, previa riqualificazione dell'intervento quale "nuova costruzione" con utilizzo della SL preesistente.

La società, aderendo alla richiesta dell'Amministrazione, depositava un'istanza di "riqualificazione della SCIA in Permesso di Costruire per intervento di nuova costruzione", precisando espressamente di non prestare acquiescenza alla diversa qualificazione urbanistica e riservandosi di impugnarla dinanzi al giudice amministrativo.

Nel ricorso, la società deduceva l'illegittimità della deliberazione di Giunta comunale n. 199/2024 ritenendo che la stessa avesse modificato in modo arbitrario e transitorio prassi interpretative consolidate in materia edilizia, generando una disparità di trattamento tra operatori del settore. Tale mutamento interpretativo sarebbe stato ulteriormente cristallizzato nelle successive Disposizioni di servizio n. 3/2024 e n. 4/2024, che avrebbero indirizzato gli Uffici comunali a qualificare, in modo illegittimo, interventi analoghi come "nuove costruzioni".

Il T.A.R., richiamando un orientamento già espresso dalla medesima Sezione, ha tuttavia ritenuto infondate le censure formulate dalla ricorrente.

Secondo il Collegio, la deliberazione della Giunta comunale n. 199/2024 integra un legittimo atto di indirizzo politico-amministrativo, adottato in via prudenziale in un contesto di significativa incertezza interpretativa determinata dall'avvio, da parte della Procura della Repubblica di Milano, di indagini penali riguardanti numerosi interventi edilizi.

In tale quadro, la scelta dell'organo di governo di orientare temporaneamente l'attività amministrativa tenendo conto delle indicazioni dell'autorità giudiziaria non configura un'adesione acritica alle ipotesi accusatorie, ma costituisce un esercizio legittimo e prudente delle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo attribuite agli organi di governo, rientrando altresì nell'ambito della discrezionalità amministrativa dell'ente.

Il T.A.R. ha inoltre osservato che l'apparente disparità di trattamento tra titoli edilizi già efficaci e procedimenti ancora pendenti trova una giustificazione oggettiva nella necessità di prevenire ulteriori esposizioni a responsabilità penali – tanto per gli operatori quanto per i funzionari comunali - nonché ulteriori ricadute sull'attività degli uffici dell'Amministrazione, sul settore delle costruzioni e sul mercato immobiliare milanese, oltre che sugli interessi dei soggetti che confidano nella possibilità di utilizzare le unità immobiliari realizzate per abitazioni o luoghi di lavoro.

Il T.A.R. ha poi escluso che la Disposizione di Servizio n. 4/2024, nel delineare criteri interpretativi più rigorosi per distinguere fra "ristrutturazione edilizia" e "nuova costruzione", possa determinare una violazione dell'art. 3 del d.P.R. 380/2001, norma statale che reca le definizioni generali delle diverse categorie di intervento edilizio.

Al contrario, il Collegio ha rilevato come la categoria della "nuova costruzione" sia definita dal legislatore in termini residuali – quale trasformazione edilizia o urbanistica del territorio non riconducibile alle altre tipologie di intervento – con la conseguenza che l'individuazione di criteri guida da parte dell'Amministrazione costituisce uno strumento utile a orientare l'esercizio della discrezionalità tecnica nell'applicazione della norma.

In tale prospettiva, la Disposizione di servizio impugnata si limita a predeterminare parametri interpretativi idonei a individuare i casi in cui un intervento di demolizione e ricostruzione superi i limiti della ristrutturazione edilizia, determinando una trasformazione urbanistica di tale entità da dover essere qualificata come nuova costruzione.

I criteri individuati — in particolare la modifica del numero degli edifici e l'assenza di qualsiasi "traccia" dell'immobile originario — sono stati, peraltro, già valorizzati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato quali indici sintomatici della rottura del "nesso di continuità" tra preesistenza edilizia e nuova edificazione, elemento che giustifica il mutamento di qualificazione dell'intervento.

Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale ha concluso per l'infondatezza delle censure dedotte e per la piena legittimità degli atti impugnati

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.

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

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