

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE N. 1409 DEL 13/11/2025

Direzione Rigenerazione Urbana

Numero proposta: 1647 / 2025

OGGETTO: Definizione di misure rimediali e dei relativi procedimenti amministrativi, con riferimento a interventi edilizi già realizzati, o in corso di esecuzione sulla base di titoli abilitativi all'edificazione già perfezionati ed oggetto di procedimenti penali per ipotesi di reati edilizi. Indirizzi in merito alla qualificazione degli interventi di ristrutturazione edilizia.

IL PRESENTE PROVVEDIMENTO NON HA RIFLESSI CONTABILI IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE

L'Anno duemilaventicinque, il giorno tredici, del mese di novembre, alle ore 09:30, si è riunita la Giunta Comunale in presenza presso Palazzo Marino.

Si dà atto che risultano presenti i seguenti n. 7 amministratori in carica:

NOMINATIVO	CARICA	PRESENTE	Emmanuel Conte	Assessore	NO
Giuseppe Sala	Sindaco	NO	Elena Eva Maria Grandi	Assessora	SI
Anna Scavuzzo	Vicesindaca	SI	Marco Pietro Granelli	Assessore	NO
Lamberto Bertole'	Assessore	NO	Martina Riva	Assessora	SI
Fabio Bottero	Assessore	SI	Gaia Romani	Assessora	NO
Alessia Cappello	Assessora	SI	Tommaso Sacchi	Assessore	SI
Arianna Maria Censi	Assessora	SI			

Assume la presidenza la Vicesindaca Anna Scavuzzo

Partecipa il Vice Segretario Generale vicario Andrea Zuccotti

Assiste il Vice Segretario Generale Mario Almasio

Assiste il Direttore Generale Christian Malangone

IL PRESIDENTE

verificata la legalità della seduta, invita la Giunta a trattare l'argomento segnato in oggetto;
vista la proposta della Vicesindaca Anna Scavuzzo in allegato, illustrata nella seduta;
dato atto che la medesima è corredata dei pareri previsti dall'art.49 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267 nonché del parere di legittimità del Segretario Generale previsto dall'art. 2 - comma 1 - del Regolamento sul sistema dei controlli interni approvato con delibera CC n. 7 dell'11/02/2013, tutti allegati quali parti integranti la presente deliberazione;
ritenuta la proposta meritevole di approvazione per motivazioni in essa indicate;
con votazione unanime

DELIBERA

di approvare la proposta di deliberazione in oggetto, allegata quale parte integrante.
Con separata e unanime votazione, data l'urgenza, dichiara la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, 4 comma del T.U. 267/2000.

**PROPOSTA DI DELIBERAZIONE
DELLA GIUNTA COMUNALE**

Proposta di delibera N° 1647 / 2025

OGGETTO: Definizione di misure rimediali e dei relativi procedimenti amministrativi, con riferimento a interventi edilizi già realizzati, o in corso di esecuzione sulla base di titoli abilitativi all'edificazione già perfezionati ed oggetto di procedimenti penali per ipotesi di reati edilizi. Indirizzi in merito alla qualificazione degli interventi di ristrutturazione edilizia.

**IL PRESENTE PROVVEDIMENTO NON HA RIFLESSI CONTABILI
IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE**

SU PROPOSTA DI

**Il Direttore di DIREZIONE
RIGENERAZIONE URBANA**

Firmato digitalmente da Paolo
Guido Riganti

**Il Direttore di DIREZIONE
SPECIALISTICA ATTUAZIONE
DIRETTA PGT E SUE**

Firmato digitalmente da
Massimiliano Lippi

**Il Direttore di DIREZIONE
GENERALE**

Firmato digitalmente da Christian
Malangone

La Vicesindaca

Firmato digitalmente da Anna
Scavuzzo

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

Direzione Rigenerazione Urbana

Numero proposta: 1647 / 2025

OGGETTO: Definizione di misure rimediali e dei relativi procedimenti amministrativi, con riferimento a interventi edilizi già realizzati, o in corso di esecuzione sulla base di titoli abilitativi all'edificazione già perfezionati ed oggetto di procedimenti penali per ipotesi di reati edilizi. Indirizzi in merito alla qualificazione degli interventi di ristrutturazione edilizia.

IL PRESENTE PROVVEDIMENTO NON HA RIFLESSI CONTABILI IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE

Premesso che:

- con precedente deliberazione n. 199 del 23.2.2024 la Giunta Comunale ha approvato gli indirizzi per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia, sia con riferimento alle pratiche edilizie riguardanti lavori in corso o già ultimati, per le quali l'Amministrazione aveva evidenza dell'avvio di alcuni procedimenti penali, sia per gli interventi relativi a fattispecie analoghe a quelle oggetto dei predetti procedimenti, per i quali non era ancora stato rilasciato o comunque non si era formato il titolo edilizio, dando mandato al Direttore della Direzione Rigenerazione Urbana *"di attuare gli indirizzi sopraindicati avvalendosi delle professionalità presenti all'interno dell'Amministrazione Comunale ed eventualmente anche di esperti esterni di riconosciuta qualificazione ed autorevolezza"*;
- la suddetta delibera n. 199/2024 è stata giudicata legittima dal TAR Lombardia che, con sentenza n. 3605 del 6.11.2025, ha osservato come la stessa *"attraverso un iter argomentativo che fornisce un adeguato rilievo ai presupposti di fatto posti a fondamento della scelta comunale, pone l'obiettivo di "orientare temporaneamente" l'attività amministrativa verso approdi interpretativi delle norme primarie compatibili con la lettura che, attualmente, fornisce delle stesse l'autorità giudiziaria ordinaria. Si tratta, indubbiamente, di un atto di indirizzo politico-amministrativo con cui l'organo di governo dell'ente locale sceglie di discostarsi temporaneamente dalle prassi interpretative ed applicative fino a quel momento seguite su alcuni fondamentali aspetti in materia urbanistico edilizia"*;
- in attuazione di tale deliberazione, con Disposizione di Servizio n. 3/2024 la Direzione Rigenerazione Urbana ha istituito un apposito Gruppo di Lavoro (di seguito GdL) e con Disposizione di servizio n. 4/2024, ha fornito agli uffici della Direzione Rigenerazione Urbana e della Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE le *"indicazioni al fine di orientare temporaneamente l'attività amministrativa sui procedimenti per i quali non è ancora stato rilasciato e/o comunque non si è ancora formato il titolo edilizio, sino a nuove indicazioni operative e interpretative desumibili da fonti legislative, giurisprudenziali o comunque istituzionali"*;
- con successiva deliberazione n. 552 del 07.05.2025 la Giunta Comunale, sulla scorta degli esiti dell'attività svolta dal suindicato GdL, nonché sulla base delle relazioni prodotte dai consulenti incaricati dall'Amministrazione Comunale per la redazione di tre pareri relativi agli aspetti giuridici, urbanistico-edilizi ed economici finanziari di alcuni procedimenti oggetto di provvedimenti della

- con la medesima Deliberazione, la Giunta Comunale ha demandato ai Dirigenti competenti e al Coordinatore del Gruppo di Lavoro l'adozione degli atti e dei provvedimenti necessari per l'applicazione delle suddette linee di indirizzo, successivamente attuate mediante Determinazione Dirigenziale della Direzione Rigenerazione Urbana, di concerto con la Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE n. 4192, del 27/05/2025 "Indicazioni in merito all'applicabilità, coerentemente alle norme del vigente PGT, delle *"Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico - edilizia"* di cui alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 552 del 07/05/2025" e successiva Disposizione di Servizio n. 2/2025 "Gruppo di lavoro di cui alla disposizione di servizio 4/2025 - definizione dell'attività di supporto in esecuzione della Determina Dirigenziale n. 4192 del 27 maggio 2025";

- con la stessa deliberazione n. 552/2025 la Giunta Comunale ha definito, per i procedimenti per i quali non è ancora stato rilasciato e/o comunque non si è ancora formato il titolo edilizio, le fattispecie al ricorrere delle quali possa procedersi tramite permesso di costruire convenzionato o piano attuativo (ed annessa convenzione), da approvarsi con deliberazione della Giunta Comunale, ciò al fine di garantire, in via ordinaria e fino ad avvenuta efficacia della variante di PGT, il cui iter è stato avviato giusta Deliberazione della Giunta comunale n. 1372 del 06/11/2025, l'ordinata e uniforme prosecuzione dell'attività di istruttoria degli interventi edilizi - urbanistici da parte dei competenti uffici.

Dato atto che, con riguardo ad alcuni interventi edilizi già ultimati, o in corso di realizzazione, per i quali sono stati rilasciati e/o comunque si sono formati titoli abilitativi all'edificazione validi ed efficaci e che tuttavia sono oggetto di procedimenti o processi penali tutt'ora in corso per ipotesi di reati edilizi, i responsabili delle opere hanno manifestato l'intenzione di porre in essere prudenzialmente **misure rimediali** volte a uniformare le modalità di approvazione dei predetti interventi alle nuove indicazioni fornite dalla Giunta Comunale con la predetta Deliberazione 552/2025 in conformità agli orientamenti interpretativi desumibili dalle ipotesi accusatorie, onde prevenire una ipotetica condanna alla confisca e demolizione dell'edificio nell'eventualità in cui il Giudice adito dovesse ravvisare la sussistenza del reato ipotizzato.

Considerato che

- la Corte Costituzionale con la sentenza n. 146 del 2021 ha affermato che: *"Al di là di quanto previsto dal D.P.R. n. 380 del 2001, art. 30, commi 7 e 8, in vista dell'adozione della misura ablatoria ad opera del giudice, possono inoltre assumere rilievo i provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa prima del passaggio in giudicato della sentenza, i quali, pur non producendo effetti riguardo all'accertamento del reato di lottizzazione, sono ritenuti nondimeno idonei a impedire l'applicazione della confisca ad opera del giudice, come il riconoscimento ex post della conformità della lottizzazione agli strumenti urbanistici vigenti"*;

- la Corte di Cassazione Penale, a sua volta, *"ha sempre escluso la possibilità di una sanatoria produttiva di effetti estintivi del reato di lottizzazione, che non è prevista dalla legge, riconoscendo tuttavia la possibilità che alcuni provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa, prima del passaggio in giudicato della sentenza, comportino quale conseguenza, se legittimamente emanati, l'impossibilità per il giudice di disporre la confisca. E ciò avviene, senz'altro, allorquando l'autorità amministrativa competente, riconoscendo ex post la conformità della lottizzazione agli strumenti urbanistici generali vigenti sul territorio, rinunci ad acquisire i beni al patrimonio indisponibile"* (Cassazione penale n. 30953/2024; in senso conforme Cassazione penale n. 36819/2022; Cassazione penale n. 8350/2019).

Rilevato che

- la giurisprudenza di legittimità pare dunque ammettere la possibilità di accertare ex post la **conformità** dell'intervento edilizio agli strumenti urbanistici, attraverso nuovi provvedimenti

amministrativi, con l'effetto di evitare la confisca e la demolizione, tutelando l'affidamento dei terzi acquirenti in buona fede;

- in attesa di conoscere l'esito dei processi penali suddetti, in relazione ai quali non sono state emesse ad oggi sentenze definitive e neppure sentenze di primo grado, l'adozione dei suddetti provvedimenti amministrativi rimediali appare conforme all'interesse pubblico, poiché consente un'ulteriore verifica della legittimità degli interventi in questione sotto il profilo urbanistico ed introduce un elemento di certezza dei diritti dei terzi acquirenti delle unità immobiliari in questione;

Dato atto che

alcuni soggetti interessati dai suddetti procedimenti penali hanno già presentato proposte finalizzate a uniformare i predetti interventi edilizi - per i quali è stato rilasciato e/o comunque si è formato il relativo titolo abilitativo - alle nuove indicazioni fornite dalla Giunta Comunale con le deliberazioni sopra richiamate;

Considerato opportuno intervenire a tutela dell'affidamento dei terzi acquirenti in buona fede.

Considerato necessario dare mandato agli Uffici Comunali, e precisamente, in forza delle rispettive competenze, alla Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE e alle Aree di Pianificazione Attuativa, **di avviare, a seguito della presentazione delle istanze suddette, procedimenti volti a verificare la conformità dei predetti interventi** ai criteri definiti dalla Deliberazione della Giunta Comunale n. 552/2025 e dalle susseguenti Determinazioni Dirigenziali e Disposizioni di Servizio.

Atteso che tali misure rimediali comportano l'integrazione ex post dei procedimenti amministrativi già conclusi ed, in particolare, lo svolgimento dei passaggi istruttori e l'adozione dei provvedimenti che, secondo le ipotesi accusatorie, sarebbero stati pretermessi (es. pianificazione attuativa, approvazione delle convenzioni da parte della Giunta Comunale, rilascio del permesso di costruire convenzionato).

Considerato che, nello svolgere tali attività, gli uffici competenti - in ossequio al principio di non aggravamento del procedimento amministrativo - dovranno fare salvi gli elementi istruttori già precedentemente acquisiti e, per i nuovi provvedimenti, rispettare l'assetto delle competenze e i criteri interpretativi adottati dalla Direzione Rigenerazione Urbana con le disposizioni di servizio emesse a seguito delle precedenti deliberazioni.

Dato atto inoltre che le censure mosse nell'ambito dei procedimenti penali *de quibus* hanno riguardato anche la qualificazione degli interventi edilizi, quale ristrutturazione edilizia anziché nuova costruzione.

Preso atto al tal riguardo che, tra gli orientamenti interpretativi espressi di recente dalla giurisprudenza amministrativa, non sempre univoci (es. Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana.g.a., sez. giur., 3.6. giugno 2025, n. 422 e dal TAR Lombardia, Brescia, 8.10.2025 n.881), si ritiene opportuno dare prevalenza alla sentenza del Consiglio di Stato 4.11.2025 n.8542, in quanto emessa dal massimo organo della Giustizia Amministrativa, scrutinando atti assunti dal Comune di Milano.

Atteso che, nel delineare la nozione di ristrutturazione edilizia, in caso di interventi di demolizione e ricostruzione, il Consiglio di Stato ha concluso che, pur potendo l'edificio ricostruito avere caratteristiche anche molto differenti rispetto a quello demolito, *"l'intervento deve comunque risultare neutro sotto il profilo dell'impatto sul territorio nella sua dimensione fisica"*, così che *"devono ritenersi escluse - meglio, conducono a qualificare l'intervento come "nuova costruzione" - tutte quelle*

opere che non siano meramente funzionali al riuso del volume precedente e che comportino una trasformazione del territorio ulteriore rispetto a quella già determinata dall'immobile demolito".

Considerato inoltre che, nel delineare i requisiti indefettibili della ristrutturazione, il Consiglio di Stato nella stessa sentenza ha ritenuto che devono ricorrere gli elementi *"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"* e che per quanto concerne l'elemento della contestualità, si può ammettere il ripristino in un successivo tempo di edifici precedentemente crollati o demoliti, ma in tal caso il privato sarebbe tenuto a dimostrare la preesistente consistenza edilizia *"mediante elementi oggettivi, quali gli atti di fabbrica o i titoli edilizi Pag 3 di 5 che hanno interessato il precedente fabbricato, ovvero le planimetrie catastali, purché da essi siano ricavabili «in maniera pressoché certa, l'esatta cubatura e sagoma d'ingombro del fabbricato su cui intervenire; solo se è chiara la base di partenza, è possibile discutere l'entità e la qualità delle modifiche apportabili"*.

Considerato necessario, al fine di correttamente istruire le istanze in materia di richieste di interventi di ristrutturazione edilizia, dare mandato agli Uffici Comunali, e precisamente, in forza delle rispettive competenze, alla Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE e alle Aree di Pianificazione Attuativa, affinché abbiano ad uniformarsi in via prudenziale alla lettura della norma data dalla sentenza richiamata, in ordine alla corretta qualificazione della fattispecie.

Ritenuto di dichiarare il presente provvedimento immediatamente eseguibile al fine di consentire la tempestiva adozione dei correlati e conseguenti provvedimenti attuativi e l'espletamento di tutte le attività necessarie a dare attuazione agli indirizzi formulati.

Visti:

- il D. Lgs. n. 267/2000;
- lo Statuto del Comune di Milano.
- la L.R. n. 12/2005 e s.m.i.;
- il Regolamento Edilizio vigente;
- il D.P.R. n. 380/2001 e ss.mm.ii.;

LA GIUNTA COMUNALE DELIBERA

- di adottare, per le motivazioni di interesse pubblico e nei termini espressi in premessa e che qui si intendono integralmente richiamati, la definizione delle misure rimediali e dei relativi procedimenti volti a verificare ex post la conformità urbanistica degli interventi edilizi, realizzati o realizzandi in forza di titoli rilasciati/formati, oggetto di procedimenti penali per ipotesi di reati edilizi;
- di dare mandato agli Uffici Comunali, e precisamente, in forza delle rispettive competenze, alla Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE e alle Aree di Pianificazione Attuativa, di avviare, a seguito della presentazione di tali istanze, procedimenti volti a verificare la conformità dei predetti interventi ai criteri definiti dalla Deliberazione della Giunta Comunale n. 552/2025 e dalle susseguenti Determinazioni Dirigenziali e Disposizioni di Servizio;
- di disporre che gli Uffici, a seguito della presentazione di tali istanze rimediali, facciano salve le acquisizioni istruttorie relative ai titoli abilitativi già formati e procedano ad integrare l'istruttoria per quanto necessario al fine dell'adozione dei nuovi provvedimenti;
- di dare mandato agli Uffici Comunali, e precisamente, in forza delle rispettive competenze, alla Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE e alle Aree di Pianificazione Attuativa,

affinché nella qualificazione di un intervento quale ristrutturazione edilizia si attengano a quanto espresso nella sentenza del Consiglio di Stato n. 8542 del 4.11.2025, le cui statuizioni di principio devono ritenersi integrative e prevalenti sulle disposizioni di Servizio n. 2/2024 e 2/2025;

- di dare mandato alla Direzione Rigenerazione Urbana di adottare gli atti e provvedimenti necessari e susseguenti ai procedimenti ivi definiti;
- di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134 - 4° comma del D. Lgs. n. 267/2000.

FOGLIO PARERI RELATIVO ALLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE AVENTE IL SEGUENTE OGGETTO:
Definizione di misure rimediali e dei relativi procedimenti amministrativi, con riferimento a interventi edilizi già realizzati, o in corso di esecuzione sulla base di titoli abilitativi all'edificazione già perfezionati ed oggetto di procedimenti penali per ipotesi di reati edilizi. Indirizzi in merito alla qualificazione degli interventi di ristrutturazione edilizia.

**IL PRESENTE PROVVEDIMENTO NON HA RIFLESSI CONTABILI
IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE**

Numero proposta: 1647 / 2025

PARERE DI REGOLARITA' TECNICA

Ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000

FAVOREVOLE

IL DIRETTORE DI DIREZIONE RIGENERAZIONE URBANA

Paolo Guido Riganti

Firmato digitalmente da Paolo Guido Riganti

FOGLIO PARERI RELATIVO ALLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE AVENTE IL SEGUENTE OGGETTO:
Definizione di misure rimediali e dei relativi procedimenti amministrativi, con riferimento a interventi edilizi già realizzati, o in corso di esecuzione sulla base di titoli abilitativi all'edificazione già perfezionati ed oggetto di procedimenti penali per ipotesi di reati edilizi. Indirizzi in merito alla qualificazione degli interventi di ristrutturazione edilizia.

**IL PRESENTE PROVVEDIMENTO NON HA RIFLESSI CONTABILI
IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE**

Numero proposta: 1647 / 2025

PARERE DI REGOLARITA' TECNICA

Ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000

FAVOREVOLE

IL DIRETTORE DI DIREZIONE SPECIALISTICA ATTUAZIONE DIRETTA PGT E SUE

Massimiliano Lippi

Firmato digitalmente da Massimiliano Lippi

FOGLIO PARERI RELATIVO ALLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE AVENTE IL SEGUENTE OGGETTO:
Definizione di misure rimediali e dei relativi procedimenti amministrativi, con riferimento a interventi edilizi già realizzati, o in corso di esecuzione sulla base di titoli abilitativi all'edificazione già perfezionati ed oggetto di procedimenti penali per ipotesi di reati edilizi. Indirizzi in merito alla qualificazione degli interventi di ristrutturazione edilizia.

**IL PRESENTE PROVVEDIMENTO NON HA RIFLESSI CONTABILI
IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE**

Numero proposta: 1647 / 2025

Segreteria Generale

PARERE DI LEGITTIMITA'

Ai sensi Art.2- comma 1 - Regolamento sul Sistema dei Controlli Interni

FAVOREVOLE

IL VICE SEGRETARIO GENERALE VICARIO

Firmato digitalmente da Andrea Zuccotti

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE N. 1409 DEL 13/11/2025

Letto approvato e sottoscritto

**La Vicesindaca
Anna Scavuzzo
Firmato digitalmente**

**Il Vice Segretario Generale vicario
Andrea Zuccotti
Firmato digitalmente**