

Pubblicato il 06/10/2025

N. 03105/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01324/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1324 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Camilla Cepelli e Paola Zanotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Lodovica Bognetti, Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin ed Elena Maria Ferradini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Alessandra Bazzani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del riscontro del Comune di Milano PG -OMISSIS- del 23 dicembre 2019, trasmesso via pec in data 9 marzo 2020, all'esposto presentato dalla ricorrente in relazione alla SCIA Alternativa al Permesso di Costruire n. -OMISSIS- PG -OMISSIS- inerente l'immobile di via -OMISSIS-, protocollato in data 5 dicembre 2019 – PG -OMISSIS-;
- dei provvedimenti connessi, ancorché non conosciuti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano e di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 29 maggio 2025 la dott.ssa Donatella Testini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente è proprietaria di un immobile sito in via -OMISSIS- (allibrato in catasto fabbricati al foglio 193, mapp. 279, subalterno).

Con il ricorso introduttivo del giudizio, notificato in data primo luglio 2020, espone quanto segue.

In data 6 novembre 2019, a seguito dell'esposizione di cartello presso l'insediato cantiere, è venuta a conoscenza dell'esecuzione di un intervento consistente nella realizzazione di un fabbricato di ventiquattro piani in via -OMISSIS-(foglio 193, mappale 407) ovvero in posizione frontistante l'immobile di sua proprietà.

Al ridetto civico nn. -OMISSIS- di via -OMISSIS- sussisteva, prima dell'intervento in corso di realizzazione, un immobile a destinazione artigianale/ufficio pubblico alto pochi piani e tale, dunque, da consentirle ampio diritto di veduta e luminosità.

Il cartello definiva l'intervento *“Nuova edificazione ad uso residenziale”* e rimandava a *“Segnalazione Certificata di Inizio Attività Alternativa al Permesso di Costruire n. -OMISSIS- del 5 settembre 2018 e Atto Unilaterale d'Obbligo ai sensi dell'art. 11 delle NdA del PdR del PGT del 19 dicembre 2018”*.

Ritenendo che la costruzione del suddetto edificio di 24 piani avrebbe precluso la visuale dal proprio appartamento e compromesso luce, aria e luminosità, la ricorrente si è determinata come segue:

- in data 25 novembre 2019, ha chiesto al Comune di accedere al fascicolo edilizio;
- in data 5 dicembre 2019 ha presentato al Comune un’*“istanza di apertura di procedimento di verifica ex art. 19, c. 6-ter L. 241/1990 s.m.i e per l'applicazione delle disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico edilizia ex art. 27 D.P.R. 380/01 s.m.i.”* in relazione alla su indicata Super SCIA, evidenziando quattro possibili profili di illegittimità.

Il Comune ha riscontrato l'istanza con nota del 23 dicembre 2019, trasmessa via pec alla ricorrente in data 9 marzo 2020.

Con la su indicata nota, il Comune ha esaminato tutte le perplessità rappresentate dalla ricorrente nell'istanza del 5 dicembre 2019.

In data 31 marzo 2020 e in data primo giugno 2020, la ricorrente ha sollecitato il riscontro all'istanza di accesso agli atti, protocollata in data 25 novembre 2019, e tanto *“al fine di avere un quadro completo della situazione per valutare di proporre l'iniziativa giurisdizionale per il riconoscimento dell'illegittimità della citata SCIA Alternativa al Permesso di Costruire, così come previsto dall'art. 19, comma 6 ter, della l. 241/1990”*.

Non avendo ricevuto riscontro, ha notificato, in data primo luglio 2020, il ricorso principale, riservandosi *“all'esito dell'accesso agli atti, di proporre motivi aggiunti avverso i provvedimenti connessi”*.

Premesso l'interesse, in qualità di frontista, a non veder pregiudicate visuale, luce, aria e luminosità del proprio appartamento la ricorrente propone, con l'atto introduttivo del giudizio, cinque censure.

Dopo aver avuto accesso ai documenti in data 2 luglio e 31 luglio 2020, il 29 settembre 2020 ha notificato motivi aggiunti, ampliando le censure già proposte e introducendone di nuove.

Conclude per l'annullamento dell'atto comunale di riscontro gravato.

Il Comune e -OMISSIS-, costituitisi in giudizio, hanno eccepito, in rito, l'inammissibilità sotto svariati aspetti e, nel merito, l'infondatezza del gravame, invocandone la reiezione.

-OMISSIS-, ancorché ritualmente evocati in giudizio, non si sono costituiti.

Previo deposito di ulteriori documenti, memorie e repliche, la causa viene ritenuta per la decisione all'udienza straordinaria di riduzione dell'arretrato del 29 maggio 2025.

DIRITTO

1. Occorre, *in primis*, soffermarsi sul contenuto del riscontro comunale impugnato e, dunque, sui quattro possibili profili d'illegittimità della SCIA evidenziati dalla ricorrente nell'istanza *ex art.* 19, comma 6-ter, l. n. 241 del 1990 dalla stessa presentata in data 5 dicembre 2019.

1.1 La ricorrente aveva rappresentato: *“se si tratta di “nuova edificazione”, non risulta senz'altro rispettato l'indice edificatorio di legge; viceversa, se si tratta di “ristrutturazione fuori sagoma”, non risulta senz'altro rispettata la volumetria esistente, in quanto si va a recuperare un fabbricato di soli tre piani da trasformare in un grattacielo di almeno ventuno piani”*.

Questa la risposta del Comune fornita nel riscontro impugnato: *“trattasi di intervento di ristrutturazione edilizia ai sensi degli artt. 3, comma 1, lettera d), e 10, comma 1, lettera c), del DPR 380/2001, comportante demolizione e ricostruzione con mutamento di sagoma e sedime. La consistenza edilizia del progetto risulta dalla riproposizione della consistenza dello stato di fatto, ma con nuova modulazione dei volumi architettonici; a tal proposito la società -OMISSIS-, quale richiedente, ha prodotto in allegato al progetto Perizia Stragiudiziale, con la quale assevera la consistenza volumetrica dello stato di fatto ai sensi dell'art. 6, comma 2, delle Norme di Attuazione del Piano delle*

Regole del PGT vigente, come previsto dalla determina dirigenziale n. 112/18 del 23.07.2018”.

1.2 La ricorrente ha evidenziato che *“dall’immagine offerta nel cartello, pare che l’edificio realizzando non sia in linea con quello confinante: ciò sarebbe in contrasto con l’art. 15.3 delle NTA del PGT del Comune di Milano che prevede che “nei tessuti urbani a impianto aperto gli interventi edilizi diretti mantengono gli allineamenti in rapporto alle edificazioni preesistenti sullo spazio pubblico”.*

Questo il riscontro del Comune: *“il progetto risulta in superamento della norma morfologica dell’art. 15.3 delle NTA del PdR del PGT, superamento possibile con il parere favorevole della Commissione per il Paesaggio, che è stato espresso in data 14.06.2018 ed oggetto di atto unilaterale d’obbligo e ricognitivo della densità edilizia e vincolo di asservimento”.*

1.3 Nell’istanza la ricorrente ha rappresentato che *“quanto alla bonifica dell’area, non risultano menzionati nei cartelli esposti - né allo stato attuati- prove di caratura e/o relazioni ARPA sulla salubrità dell’area e sullo svolgimento di interventi di bonifica sull’area medesima, in precedenza a destinazione non residenziale, in base alla normativa locale (Regolamento Edilizio) e nazionale (Decreto Ronchi). Quest’ultimo, in particolare, prevede - all’allegato 30 Allegato 5 alla parte V- i valori limite delle bonifiche, stabilendo i parametri massimi di inquinamento per le destinazioni urbanistiche industriali/commerciali e per quelle residenziali o per cui è prevista la permanenza di persone, nonché per uso verde pubblico o privato. Per le seconde i valori tollerati risultano molto più bassi e, sopra una soglia di gran lunga inferiore a quella prevista per la destinazione industriale, risulta necessaria l’analisi di rischio, precedente ad un’operazione di bonifica o messa in sicurezza”.*

Il Comune ha rappresentato che *“per quanto riguarda gli aspetti ambientali gli uffici hanno espletato l’istruttoria edilizia a valle dell’Indagine Ambientale Preliminare e del parere dell’Area Bonifiche in data 05/09/2018”.*

1.4 Nell’istanza, infine, la ricorrente ha evidenziato che *“Essendoci stato un cambio della sagoma e non potendo, pertanto, invocare la localizzazione del preesistente edificio, è da verificare - a titolo esemplificativo - il rispetto dei dieci metri delle pareti*

finestate dagli edifici fronti stanti ex D.M. 1444/68 e della distanza in funzione della linea inclinata di 60° tra edificio ed edificio ex art. 86 R.E. del Comune di Milano”.

Riscontro del Comune: *“Per quanto riguarda la conformità urbanistica ed edilizia in tema di distanze, si precisa che dalle verifiche d'ufficio il progetto è risultato conforme alle distanze prescritte dall'art 9 del D.M. 1444/68 (la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti misurata ortogonalmente alle stesse) e conforme alle distanze previste dall'art. 86 comma 4 del vigente Regolamento Edilizio, le verifiche del ribaltamento dei 60° sono state correttamente effettuate in applicazione all'art. 86 del vigente Regolamento Edilizio “...semiretta condotta sul piano perpendicolare alla facciata in corrispondenza con l'asse della veduta posta nella posizione più bassa ed inclinata di 60° sul piano orizzontale del pavimento del locale in cui è ubicata la veduta, a partire dall'intersezione tra questo e la parete del fabbricato”.*

2.1 Ciò precisato, per ragioni di economia processuale, occorre dare immediatamente atto che la ricorrente, sebbene non ritualmente, ha rinunciato al terzo e al quarto motivo del ricorso principale, relativi, rispettivamente, alla questione dell'eventuale bonifica ambientale (punto 1.3) e delle distanze tra edifici (punto 1.4). Tali motivi, pertanto, vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza d'interesse.

Trattasi peraltro di censure che, a ben vedere, sarebbero state anche inammissibili per difetto originario d'interesse.

Come è noto, infatti, il criterio di legittimazione della *vicinitas* non consente un controllo generalizzato su tutti gli aspetti e, pertanto, i motivi di ricorso ammissibili vanno circoscritti all'interesse dichiarato dalla ricorrente; interesse che, nel caso di specie, è stato individuato nella preservazione di visuale, luce, aria e luminosità del proprio appartamento.

Va da sé, quindi, che la ricorrente non avrebbe avuto interesse fin dall'origine né al terzo motivo (la bonifica ambientale riguarda i residenti della torre) né al quarto motivo (è frontista, ragion per cui non vi è interesse a dolersi delle distanze).

2.2 Il quinto motivo del ricorso principale è invece senz'altro inammissibile per carenza di interesse.

Con tale censura, la ricorrente si duole del fatto che, nella conclusione del riscontro impugnato, il Comune ha rappresentato che se gli interventi realizzandi si reputassero lesivi, sotto altri aspetti, dei diritti dell'esponente, quest'ultimo li dovrà tutelare *“in diversa sede giudiziale in quanto l'unità scrivente effettua le proprie verifiche principalmente in relazione alla regolarità edilizia urbanistica delle opere realizzate”*.

Si tratta evidentemente di una mera clausola di stile, inidonea ad arrecare alcun pregiudizio nella sfera giuridica dell'istante.

2.3.1 Venendo al merito della questione, il primo motivo del ricorso principale si appunta, in buona sostanza, sul profilo segnalato per primo nell'istanza del 5 dicembre 2019 ovvero sull'asserita mancata corrispondenza tra la consistenza volumetrica dello stato di fatto e quella di progetto.

Come già indicato al punto 1.1, il Comune, dopo aver chiarito che si tratta di intervento di ristrutturazione edilizia ai sensi degli artt. 3, comma 1, lettera d), e 10, comma 1, lettera c), del DPR 380/2001, comportante demolizione e ricostruzione con mutamento di sagoma e sedime e che la consistenza edilizia del progetto risulta dalla riproposizione della consistenza dello stato di fatto, ma con nuova modulazione dei volumi architettonici, ha comunicato che *“a tal proposito la società -OMISSIS-, quale richiedente, ha prodotto in allegato al progetto Perizia Stragiudiziale, con la quale assevera la consistenza volumetrica dello stato di fatto ai sensi dell'art. 6, comma 2, delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del PGT vigente, come previsto dalla determina dirigenziale n. 112/18 del 23.07.2018”*.

Con il motivo in disamina, la ricorrente, oltre a dolersi della mancata messa a disposizione della perizia (aspetto poi superato dalla successiva ostensione della stessa in sede di accesso documentale), contesta, in radice, che la stessa sia idonea ad attestare lo stato di fatto e ne pone genericamente in dubbio la correttezza.

2.3.2 Giova evidenziare che la sopra citata determina dirigenziale n. 112/18 applicata dal Comune prevede quanto segue:

“i tecnici proponenti/asseveranti un procedimento edilizio, laddove i tentativi di reperimento degli atti antecedenti non fossero andati a buon fine, sono abilitati a produrre agli Uffici della Direzione Urbanistica” una “ATTESTAZIONE SULLA CONSISTENZA EDILIZIA”, il cui schema viene contestualmente approvato.

Più precisamente, tale determina, applicabile *ratione temporis* al caso di specie, prendeva atto del fatto che gli atti edilizi o di fabbrica *“in ragione anche dell'estensione degli archivi interessati, risultano talvolta di difficile reperimento o irreperibili nei tempi prescritti”* e, dunque, nelle more del procedimento di digitalizzazione degli archivi in corso, al fine di rendere comunque possibile l'attività edificatoria dei privati, disponeva che, qualora gli atti non fossero risultati reperibili o completi, il privato avrebbe potuto presentare un'attestazione della consistenza edilizia.

La lett. B) della citata determina, dopo aver previsto che lo schema di “attestazione della consistenza edilizia” di cui alla precedente lett. A) dovrà essere accompagnata da copia della essenziale documentazione disponibile e pertinente a quanto attestato, dispone che *“è fatta altresì salva la contestuale presentazione di perizia giurata, ad esempio laddove una specifica valutazione tecnica consenta di rapportare le costruzioni, da un punto di vista costruttivo e stilistico, ad una verosimile datata epoca di realizzazione, o di dichiarazione sostitutiva di atto notorio, o laddove l'elemento rilevante attenga all'utilizzo/destinazione dell'immobile/unità immobiliare, ciò senza escludere altre modalità dimostrativa associabili al caso concreto”*.

2.3.3 Ebbene nel caso di specie, come evidenziato dalla difesa comunale, emerge *ex actis* che la controinteressata -OMISSIS- ha presentato istanze d'accesso agli atti al Comune al fine di verificare la consistenza edilizia e la destinazione d'uso del complesso immobiliare oggetto di intervento in data 12 aprile 2017 e 9 maggio 2017, ma che diverse, delle pratiche richieste, risultavano irreperibili ed alcune risultavano incomplete.

La controinteressata, pertanto, si è avvalsa della facoltà riconosciuta dalla lettera B della determina n. 112/18 e ha presentato un'asseverazione giurata che ha attestato una SLP di 7.639,32 mq.

A tale quantificazione, la perizia è pervenuta sulla base dei titoli edilizi noti e pervenuti dal Comune.

La perizia ha attestato, dunque, la consistenza volumetrica e la destinazione a uffici del complesso immobiliare in ragione dei titoli edilizi reperiti in forma parziale nonché del contratto di locazione stipulato a favore della Regione Lombardia, elementi che consentivano di ricostruire la destinazione d'uso a terziario del complesso immobiliare in quanto l'ultima destinazione d'uso dell'immobile (costruito a partire dal 1948 e nato come sede della casa editrice "Universo") è stata quella di sede istituzionale degli uffici della Regione Lombardia, che vi ha collocato il proprio Settore Sanità, a far data dal 1987.

2.3.4 Nel descritto contesto procedimentale, dunque, la censura oggi proposta dalla ricorrente deve dichiararsi inammissibile per difetto d'interesse in quanto, come correttamente evidenziato dalla difesa della controinteressata - OMISSIS-, la determina n. 112 del 2018 non è stata impugnata né direttamente né in occasione dell'adozione dei suoi atti applicativi.

Ed è tale non gravata determina a riconoscere pieno valore probatorio alla perizia asseverata prodotta da -OMISSIS-, perizia che, nel rispetto di quanto previsto dall'Amministrazione comunale, addiviene al calcolo della legittima volumetria preesistente sulla base dei titoli edilizi noti e pervenuti dal Comune.

La censura, peraltro, non mette fondatamente in discussione la ricostruzione effettuata nella perizia che, come già detto, si basa sui titoli edilizi noti e pervenuti dal Comune e, in relazione a questi, perviene a esiti che non vengono sostanzialmente contestati dalla ricorrente.

A ciò si aggiunga che la determina comunale si pone in linea con l'art. 9-bis, comma 1-bis, del T.U.Ed., il quale stabilisce che, nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili

la copia o gli estremi, *“lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali”*.

Il comma è stato aggiunto dall'articolo 10, comma 1, lettera d), numero 2), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120) e successivamente modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera b), del D.L. 29 maggio 2024, n. 69 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 luglio 2024, n. 105), ma, come correttamente ricordato dalla Difesa di -OMISSIS-, in sostanza non ha fatto altro che codificare il principio per cui lo stato legittimo di un immobile è quello che risulta dai titoli edilizi, potendosene prescindere solo per gli immobili *“realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio”* nonché per quelli relativamente ai quali *“sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia”*: in termini, Consiglio di Stato, Sez. VII, 18 agosto 2023, n. 7829.

Il motivo, in conclusione, è inammissibile.

2.4 Il secondo motivo del ricorso principale si appunta sul secondo aspetto dell'istanza *ex art. 19, 6-ter*, del T.U.Ed. del 5 dicembre 2019 con il quale era stato segnalato che l'edificio non appariva in linea con quello confinante, secondo le previsioni dell'art. 15.3 della NdA del PdR allora vigente.

Il Comune, nel riscontro impugnato, ha dato atto del superamento della norma morfologica di cui all'art. 15.3 delle NdA su indicato, specificando che ciò è avvenuto in ragione del parere favorevole della Commissione per il paesaggio del 14 giugno 2018, oggetto dell'atto unilaterale d'obbligo e ricognitivo della densità edilizia e del vincolo di asservimento.

Nel ricorso principale, viene stigmatizzato che *“il mastodontico edificio di 24 piani ha un impatto molto rilevante in negativo sulla cittadinanza e sul quartiere: in primo luogo*

risulta evidente come una torre di tali dimensioni si presenti fuori contesto in una zona di piccole costruzioni, di edifici di due o tre piani e di palazzini che raggiungono gli otto piani al massimo; è inoltre conseguenza evidente la mancata irradiazione di tutta la zona retrostante di cui stravolge caratteristiche, viabilità, disponibilità di parcheggio”.

La censura si compendia, in buona sostanza, nella mancata messa a disposizione del parere della Commissione per il paesaggio (aspetto peraltro superato in sede di accesso).

Va, pertanto, esaminata congiuntamente al quinto motivo aggiunto con il quale, presa conoscenza del parere della Commissione per il Paesaggio, la ricorrente sviluppa il motivo proposto nell'atto introduttivo del giudizio e deduce la violazione degli artt. 35 e 40 del Regolamento Edilizio, assumendo, in buona sostanza, che lo stesso sarebbe privo di adeguata motivazione circa l'assentita deroga alla norma morfologica.

Il motivo è infondato.

Va premesso che è incontestata la possibilità che un progetto possa discostarsi dalle indicazioni morfologiche previste per lo specifico ambito territoriale dal PGT ovvero, nel caso di specie, il mantenimento degli allineamenti in rapporto alle edificazioni preesistenti sullo spazio pubblico. Come dà atto la ricorrente, in base al Regolamento Edilizio in questi casi è necessario acquisire il parere della Commissione per il Paesaggio e il soggetto attuatore deve impegnarsi - mediante un atto d'obbligo - a rispettare il parere espresso dalla Commissione per il paesaggio, che costituisce un vincolo all'attuazione del progetto.

Nel caso di specie il soggetto attuatore, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 40 del medesimo Regolamento Edilizio, ha acquisito il parere favorevole della Commissione per il paesaggio (14.06.2018 – doc. 51 Ricorrente) attraverso un articolato sub-procedimento.

Premesso che il parere della Commissione è espressione di discrezionalità tecnica e come tale sindacabile in sede giudiziale solo in presenza di macroscopiche abnormità ovvero di manifesta irragionevolezza o ancora di

evidente travisamento fattuale, appieno il Collegio condivide quanto osservato dalla Difesa del Comune in merito alla correttezza del procedimento seguito e all'adempimento dell'onere motivazionale circa le ragioni delle scelte effettuate che l'art. 35 pone in capo al richiedente.

In sede di procedimento di verifica preliminare, la controinteressata - OMISSIS- ha presentato una relazione in cui ha dato atto del fatto che la norma morfologica in discorso non può essere rispettata *“in quanto sarebbe necessario arretrare di 2,50 mt per il rispetto della regola dei 60°, oltre che da altri vincoli che ne determina l'ingombro”* (doc. 48 della ricorrente, pag. 4).

In sede di relazione tecnico illustrativa depositata unitamente alla SCIA, il progettista ha ulteriormente motivato le ragioni della scelta progettuale: *“A seguito di uno studio planimetrico preliminare, considerate le dimensioni del lotto in rapporto alla volumetria edificabile, si è valutata l'ipotesi di costruire un corpo in linea ad L affacciato su via Strasa in continuità con la cortina edilizia esistente, che svoltasse perpendicolarmente sul confine fino ad attestarsi su via privata Belgirate. Tale soluzione, edificando un'altra cortina edilizia in fregio alle strade, sarebbe apparsa in netto contrasto col carattere aperto e permeabile del contesto che, invece, in ossequio alle indicazioni del PGT, costituisce un elemento da valorizzare. Il ricorso alla tipologia a torre trova fondamento nella volontà di distribuire la volumetria disponibile limitando al minimo la superficie coperta, consentendo di destinare a verde la più ampia parte del lotto, dare continuità al sistema dei giardini di via Restelli e Piazza Carbonari e mantenere un modello insediativo ad edilizia aperta”* (doc.1.1 del Comune, pag. 11).

La Commissione ha assunto sul progetto quattro successivi pareri:

- in data 8 febbraio 2018 ha assunto parere sospensivo rilevando l'assenza di relazioni della torre progettata con il contesto e chiedendo di presentare una contestualizzazione del progetto nell'area di riferimento (doc. 4 del Comune);
- in data 12 aprile 2018, ha accolto la richiesta di conferimento della parte, fornendo articolate osservazioni per orientare la progettazione; più specificamente la Commissione ha dato atto di aver colto le finalità e la strategia sottesa all'intervento edilizio, volta a creare un nuovo *landmark* in

coerenza con le trasformazioni del limitrofo centro direzionale, e rilevando al contempo la disomogeneità architettonica del contesto in cui tale intervento è posto, caratterizzato da ambiti differenti; ha quindi che le due soluzioni proposte dal progettista non apparivano ancora del tutto convincenti: “*se, infatti, da un lato, la soluzione che prevede il corpo principale più alto pare esprimere con maggiore coerenza l'intenzione di sancire il grande mutamento dello sky –line di questa parte di città istituendo un legame più forte tra realtà diverse con un nuovo land – mark, dall'altro con la stessa forma dell'edificio, a parte tendenzialmente centrale, rinuncia quasi completamente a rapportarsi con l'immediato intorno, affermando con eccessiva perentorietà la propria autonomia. Per contro, nella seconda soluzione, la minore altezza dell'edificio principale non appare in grado né di reggere il ruolo assegnatogli, né di trovare assieme agli altri volumi proposti, una misura adeguata a instaurare un dialogo con gli elementi pur variegati del contesto circostante, cui sembrerebbe peraltro aspirare, risultando quindi più incerta nei suoi principi e meno efficace nel risultato*”; invitando il progettista ad effettuare approfondimenti “*lavorando ancora sull'impianto del corpo alto e del suo attacco a terra*” (doc. 5 del Comune);

- in data 3 maggio 2018, ha preso atto delle modifiche progettuali apportate che creano “*una maggiore relazione con l'immediato intorno, disponendo un secondo corpo basso ortogonale alla via Belgirate che riprende gli allineamenti di uno degli edifici a pettine del quartiere di via Cagliari, risultando nel complesso meglio inserito nel contesto e, in linea generale, più convincente*”; rilevando “*ancora un'incertezza nell'attacco a terra della torre, sia in rapporto al corpo basso adiacente, sia in rapporto alla mancanza di caratterizzazione dello spazio aperto posto sull'angolo del lotto verso la piazza...*”; e invitando ancora una volta il progettista ad un ulteriore approfondimento (doc. 21 del Comune);

- in data 14 giugno 2018, a seguito di ulteriori modifiche progettuali, “*avendo valutato che il progetto abbia risolto le criticità precedentemente evidenziate, ritiene che l'intervento risulti complessivamente inserito nel contesto e di adeguata qualità architettonica*”, ha rilasciato il parere favorevole, ritenendo risolto positivamente il tema del rapporto tra il corpo alto e gli altri corpi e la definizione degli spazi

antistanti quelli pubblici, esprimendo “*apprezzamento per la continuità del porticato e, più in generale, per l’elevata qualità della sistemazione paesaggistica degli esterni*” (doc.7 del Comune).

La controinteressata -OMISSIS-, in conclusione, ha motivato in più riprese e in continuo confronto dialettico e collaborativo con l’Amministrazione le proprie scelte progettuali di discostamento rispetto alla norma morfologica dell’allineamento del PGT, in ossequio al dettato dell’art. 35 del Regolamento Edilizio.

Osserva, inoltre, il Collegio che rientra nella fisiologia del funzionamento degli organi collegiali che i loro atti vengano adottati con il parere contrario di alcuni dei loro membri, come avvenuto, nel caso di specie, da parte del Municipio 1, senza che tale evenienza, diversamente da quanto osservato dalla ricorrente, possa essere indice, di per sé sola, d’illegittimità.

La censura, in conclusione, è infondata e va respinta.

3. Quanto allo scrutinio dei restanti cinque motivi aggiunti, il Collegio rileva, in via preliminare, quanto segue.

Tali ulteriori censure vanno perimetrare in base al criterio dell’interesse su indicato, ma anche in base ad un ulteriore principio enucleato dalla giurisprudenza e correttamente rammentato dal Comune e da -OMISSIS-; principio che si ricollega al fatto che la ricorrente, all’esito dell’accesso atti, non ha presentato alcuna integrazione dell’esposto, ma ha notificato direttamente motivi aggiunti, in data 29 settembre 2020.

L’art. 19, comma 6-ter, l. n. 241 del 1990, nell’esplicitare che le SCIA non sono provvedimenti amministrativi, stabilisce altresì espressamente che le stesse non sono autonomamente impugnabili e che dunque l’unico modo per procedere alla loro contestazione in via processuale è la previa sollecitazione dei poteri di controllo comunale e la successiva impugnazione dei provvedimenti che il Comune assume nell’esercizio di tali poteri.

Il sistema di tutela giurisdizionale disciplinato dall’art. 19, comma 6 ter della L. 241/90, cioè, porta con sé l’ulteriore conseguenza per cui nell’impugnare il

provvedimento comunale che decide su un esposto presentato non si possono far valere asseriti vizi ulteriori e diversi da quelli nello stesso evidenziati e solo rispetto ai quali il Comune si è espresso nell'esercizio del proprio potere di controllo; ciò in quanto, altrimenti, il privato censurerebbe surrettiziamente ed inammissibilmente aspetti della SCIA e non del provvedimento amministrativo, che invece costituisce l'unico atto impugnabile.

Non solo, l'inconfigurabilità di un motivo di ricorso così strutturato discende altresì dall'art. 34, comma 2, del C.p.A. che non ammette pronunce, da parte del Giudice, su poteri amministrativi non ancora esercitati.

Tali conclusioni trovano conferma nella recente giurisprudenza che così si è pronunciata: *“nel caso dell'attivazione del sindacato giurisdizionale sul silenzio serbato dall'amministrazione sull'istanza di verifica proposta ai sensi dell'art. 19, co. 6-ter cit., l'obbligo di verifica dell'amministrazione concerne i soli aspetti di illegittimità segnalati dall'istante, e nei limiti in cui detti aspetti riguardino una violazione di norme che, poste a tutela dell'interesse pubblico in materia edilizia e urbanistica, comportino (anche) una lesione di posizioni di interesse legittimo ... Diversamente opinando (e cioè scollegando la tutela offerta dalla verifica dell'interesse dell'istante e, successivamente, delle condizioni dell'azione in capo al medesimo nella veste di ricorrente), l'istanza di verifica di cui all'art. 19, co. 6-ter, lungi dall'essere lo strumento (unico) di tutela offerto al privato avverso la Scia innanzi al giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2017 n. 4659), finirebbe con il risolversi in una "denuncia" non meglio qualificata avverso presunti "abusi edilizi" da accertare. D'altra parte, così come non sussiste un obbligo di provvedere coercibile in capo all'amministrazione riferito alla generica istanza di attivazione dei propri discrezionali poteri di autotutela, e dunque non sussiste in questi casi il conseguente silenzio inadempimento (Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2017 n. 2751), allo stesso modo non può sussistere un obbligo di verifica "generale" dell'attività edilizia intrapresa in base a Scia da parte dell'amministrazione sulla base dell'istanza ex art. 19, co. 6-ter. Tale obbligo sussiste solo per quegli aspetti che, collegandosi alla tutela procedimentale di posizioni soggettive di interesse legittimo, distinguono l'istante - in tal modo "qualificandolo" - dalla posizione di mero denunciante”* (Consiglio di Stato sez. IV, 30 agosto 2018, n. 5115; cfr.,

altresì in termini, TAR Lazio - Roma, Sez. II, primo marzo 2024, n. 4163); *“l'esercizio dei poteri inibitori/repressivi/ conformativi del Comune avviene secondo le forme e i limiti dell'autotutela (art. 19, comma 4, l. n. 241/1990) e deve quindi muoversi nel perimetro delle argomentazioni spese dal terzo nel proprio atto di impulso. Esso non può intendersi in termini di controllo generalizzato sui requisiti e presupposti della SCIA che si assumono già positivamente accertati per effetto del decorso del termine di 30 giorni previsto per l'esercizio dei poteri di controllo "ordinari"”* (TAR Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, primo dicembre 2023, n. 374).

Alla conseguente eccezione d'inammissibilità dei motivi aggiunti sollevata dal Comune e da -OMISSIS- la ricorrente replica che un siffatto sistema di tutela si rivelerebbe ingiustamente lesivo del proprio interesse.

Sulla questione dei limiti della tutela del terzo dinanzi alla SCIA si è tuttavia già espressa la Corte costituzionale:

“Il problema indubbiamente esiste, ma trascende la norma impugnata (n.d.r., l'art. 19, comma 6 ter, l. n. 241/1990).

Esso va affrontato in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti apprestati a tutela della situazione giuridica del terzo.

In particolare, nella prospettiva dell'interesse legittimo, il terzo potrà attivare, oltre agli strumenti di tutela già richiamati, i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (in questo caso «non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge»); potrà sollecitare i poteri di vigilanza e repressivi di settore, spettanti all'amministrazione, ai sensi dell'art. 21, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, come, ad esempio, quelli in materia di edilizia, regolati dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia. (Testo A)», ed espressamente richiamati anche dall'art. 19, comma 6-bis. Esso avrà inoltre la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica (l'art. 21, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990 fa espressamente salva la connessa responsabilità del dipendente che non

abbia agito tempestivamente, ove la segnalazione certificata non fosse conforme alle norme vigenti).

Al di là delle modalità di tutela dell'interesse legittimo, poi, rimane il fatto giuridico di un'attività che si assuma illecita, nei confronti della quale valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica.

Tutto ciò, peraltro, non esclude l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere”.

L'inammissibilità delle censure riguardanti aspetti non oggetto dell'istanza di verifica presentata al Comune il 5 dicembre 2019, pertanto, è conseguenza necessitata *de iure condito*.

4. Tanto chiarito, si osserva quanto segue.

4.1 Con il primo motivo aggiunto, in sintesi, premesso che beneficiando della asserita e dichiarata pregressa integrale destinazione terziaria, con la SCIA in oggetto, la Società -OMISSIS- aveva dichiarato e previsto, per il nuovo progetto, la modificazione d'uso dalla funzione terziaria a quella residenziale, la ricorrente assume che siffatta destinazione d'uso si porrebbe in contrasto con le norme di legge e degli strumenti generali, in quanto la stessa deve risultare chiaramente dall'originario titolo abilitativo e dai suoi allegati o da successive varianti autorizzate.

Nel caso di specie, la destinazione d'uso terziaria integrale non risulterebbe autorizzata da alcun idoneo titolo abilitativo; ne conseguirebbe, pertanto, un progressivo utilizzo dell'immobile in difformità dai titoli edilizi rilasciati e, considerato che tale progressivo utilizzo non avrebbe modificato la qualificazione giuridica del compendio rispetto alla destinazione d'uso regolarmente assentita (quella industriale), ciò sarebbe avvenuto in violazione delle norme edilizie ed urbanistiche.

Conclude che il salto dalla destinazione d'uso originariamente autorizzata a quella (solo dichiarata ma mai formalmente autorizzata) ad uffici, e invero solo menzionato in due semplici Autorizzazioni edilizie n. 3316/83 e n.689/85, non avrebbe valore di conferma e riprova della legittimità della destinazione integrale ad uffici, realizzata nell'immobile in commento.

Da ciò discenderebbe secondo la ricorrente:

- la violazione della normativa urbanistica ed edilizia, per cui avrebbe dovuto essere esperita, prima della presentazione della SCIA, la procedura di accertamento edilizio di conformità, ex art. 36 DPR. 380/01 O.P.M. per mancata autorizzazione e necessità di regolarizzazione del mai autorizzato cambio d'uso da destinazione industriale a terziario con opere;
- che nella non dimostrata ipotesi in cui venisse ravvisata la conformità urbanistica del compendio in esame e la regolarizzabilità dello stesso, senza prevederne la demolizione, il rilascio del Permesso di costruire in sanatoria sarebbe *“subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia”*.

Rileva il Collegio che la problematica della destinazione d'uso non è mai stata sottoposta al Comune ai sensi dell'art. 19, comma 6 ter, l. n. 241/1990, ragion per cui, in applicazione dei principi esposti al punto 3, la censura è inammissibile.

L'imponente produzione documentale sul punto avvenuta in questa sede, peraltro, disvela la correttezza dell'orientamento giurisprudenziale su richiamato, allorquando evidenzia che consentire al privato di far valere vizi ulteriori e diversi da quelli presentati nell'esposto e solo rispetto ai quali il Comune si è espresso nell'esercizio del proprio potere di controllo, oltre a dare ingresso, in via surrettizia, a una inammissibile impugnazione della SCIA, imporrebbe a questo Collegio di pronunciarsi su poteri amministrativi non ancora esercitati.

In altre parole, l'istruttoria sulla documentazione prodotta in giudizio è stata sostanzialmente svolta dal Comune in sede di scritti difensivi e non in via

amministrativa, il che disvela che il potere amministrativo non è stato esercitato nella sua sede naturale.

4.2 Anche secondo, terzo e quarto motivo aggiunto sono inammissibili in quanto proposti come conseguenza del primo, lamentandosi, rispettivamente, un erroneo conteggio del contributo di costruzione in ragione dell'asserita erronea individuazione della pregressa destinazione d'uso; una sottostima del contributo di costruzione (peraltro inidonei a inficiare il titolo edilizio e, quindi, inammissibili anche sotto tale ulteriore aspetto) nonché la probabile errata individuazione della misura dell'area d'intervento, assumendo, in forma comunque inammissibilmente generica e dubitativa, che non sarebbe confermato che la superficie fondiaria sia inferiore a 5.000 mq.

4.2 Il quinto motivo aggiunto è ammissibile in quanto relativo all'aspetto morfologico ed è già stato scrutinato al punto 2.4.

4.3 Con il sesto e ultimo motivo aggiunto, la ricorrente deduce che, dall'accesso agli atti, si rilevarebbe il sovradimensionamento, in progetto, dei locali portati a scomputo della s.l.p. dell'edificio, in violazione dell'articolo 4 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del P.G.T. e dell'articolo 74 del Regolamento Edilizio del Comune di Milano.

Relativamente ai locali - portati in detrazione alla s.l.p. - al piano terra per ben mq. 464,38 mancherebbe la puntuale giustificazione della pertinenzialità al fabbricato per uso condominiale e l'indicazione della reale destinazione d'uso.

In altre parole, non risulterebbe il vincolo di pertinenzialità delle aree ad uso condominiale e, quindi, sarebbero stati sovradimensionati i locali esclusi dal computo della SLP.

Anche tale censura è inammissibile in quanto si tratta di un aspetto non sottoposto all'attenzione del Comune.

In ogni caso, *ad abundantiam*, osserva il Collegio che, in data 18 luglio 2022, la controinteressata ha presentato e successivamente trascritto atto d'obbligo in cui ha indicato le superfici asservite all'uso comune, allegando le relative planimetrie, con specificazione delle destinazioni d'uso, che rientrano appieno

nella casistica espressamente prevista dall'art. 74 del Regolamento Edilizio, non impugnato sul punto, e quindi insindacabile.

Le norme di cui si assume la violazione sono state rispettate.

L'art. 4.6, lettera b), delle NA del Piano delle Regole del PGT stabilisce che siano esclusi dal computo della slp *“gli spazi per attività comuni di pertinenza dell'intero edificio, nei limiti e secondo le fattispecie indicati nel Regolamento Edilizio”* e, a propria volta, l'art. 74 del Regolamento Edilizio stabilisce che non vengano computate nella s.l.p. *“gli spazi per attività comuni di pertinenza destinati a locali per il fitness, sale comuni ricreative e di riunione, guardiole di portineria, comprensivi degli spazi di accesso e degli eventuali servizi igienici...”*.

Ciò è avvenuto nel caso di specie.

5. Il ricorso e i motivi aggiunti, in conclusione, sono in parte inammissibili, in parte improcedibili e in parte infondati, con conseguente reiezione del ricorso.

6. Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite *inter partes* in ragione della complessità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così dispone:

- respinge il secondo motivo del ricorso principale e il quinto motivo aggiunto;
- dichiara improcedibili per sopravvenuta carenza d'interesse il terzo e il quarto motivo del ricorso principale;
- dichiara inammissibili il primo e il quinto motivo del ricorso principale;
- dichiara inammissibili il primo, il secondo, il terzo, il quarto e il sesto motivo aggiunto.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Tito Aru, Presidente

Donatella Testini, Consigliere, Estensore

Luca Iera, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Donatella Testini

IL PRESIDENTE
Tito Aru

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.