

Pubblicato il 03/10/2025

N. 03058/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00169/2023 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 169 del 2023, proposto da
Mariano Liga, Stefania Bajo, rappresentati e difesi dagli avvocati Umberto
Pillitteri, Chiara Figura, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Umberto Maria Armando
Pillitteri in Milano, via Podgora n. 3;

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, Maria Giulia Schiavelli, Elena Maria Ferradini, Salvatore Smaldone, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto
presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. 29/11/2022. 0642338.U del 29/11/2022, con il
quale il Comune di Milano, Direzione Specialistica Attuazione diretta P.G.T. e
S.U.E., Unità interventi diretti Municipi 5-9, Municipio 6, ha denegato la

richiesta di permesso di costruire in sanatoria, presentata dai ricorrenti in data 27/01/2022;

- di ogni provvedimento presupposto, conseguente e/o comunque connesso, ivi compresa, ove occorrer possa, la nota della medesima Direzione Specialistica del 28/6/2022 (Prot. 28/06/2022. 0355982.U), recante *“comunicazione ai sensi dell'art. 10 bis della L. 241/1990 di motivi ostativi all'accoglimento della richiesta di Permesso di costruire a sanatoria presentata in data 27/01/2022 – atti P.G. 46907/2022 – WF 627/2022”*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 giugno 2025 il dott. Luigi Rossetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti sono proprietari, nello stabile residenziale sito in Milano, via Savona n.122, di una unità abitativa posta al sesto piano, catastalmente identificata al foglio 511, mappale 427, sub 21, nonché di tre locali (di cui un piccolo bagno) senza permanenza di persone al piano sottotetto, avente copertura piana e collegato con scala interna all'unità sottostante.

In data 27 gennaio 2022 gli stessi presentavano al Comune di Milano richiesta di *“Sanatoria dell'intervento di recupero ad uso abitativo del piano sottotetto. Consistente nell'ampliamento di due porte finestre, aumento dell'altezza interna ed installazione di due porte interne”* (istanza in atti P.G. 46907/2022 e WF 627/2022).

Le opere in sanatoria, descritte nella Relazione tecnica, consistevano in: *“1. Nuova distribuzione interna attraverso la predisposizione di due porte con relative spalle murarie che hanno determinato la predisposizione di un disimpegno e 2 camere da letto doppie – 2. Aumento dell'altezza interna dei locali sino a 260 cm, ad esclusione del bagno, attraverso la rimozione di struttura secondaria non portante - 3. Sono stati ampliati i*

serramenti esistenti, le cui nuove dimensioni consentono di rispettare i Rapporti aero illuminanti minimi previsti per l'abitabilità. Gli interventi realizzati non vanno in alcun modo ad alterare l'aspetto esterno dell'edificio, come descritto nella scheda di impatto paesistico, inoltre vengono rispettati tutti i requisiti igienico-sanitari ed energetici per l'abitabilità del sottotetto”.

In data 28.06.2022, il Comune di Milano adottava, ai sensi dell'art. 10 bis della L. 241/1990, la comunicazione di motivi ostativi Prot. 28/06/2022.0355982.U. nella quale si rileva quanto segue: *“Considerata l'istruttoria tecnica con esito negativo del 17/06/2022, in cui si rileva che: - a seguito delle opere edilizie svolte, l'altezza del piano sottotetto raggiunta di m.2,60, mantenendo la copertura piana del solaio, risulta in contrasto con quanto previsto dagli artt. 63 e 64 della L.R. 12/2005, indicanti un'altezza di m. 2,40, quale massima e minima; - non è verificata la doppia conformità prescritta dagli articoli 36 e 37 del D.P.R. n. 380/2001. Vista la nota del Responsabile del Procedimento in data 22/06/2022; COMUNICA CHE l'intervento in esame, finalizzato alla sanatoria di opere di recupero abitativo di sottotetto, non risulta ammissibile”.*

In data 07.07.2022 parte ricorrente riscontrava il preavviso di diniego con memoria del tecnico di fiducia.

In data 29/11/2022, il Comune di Milano adottava il provvedimento di diniego impugnato con cui, sul presupposto che le osservazioni di parte ricorrente *“non risolvono le eccezioni indicate nella comunicazione del 28/06/2022”*, ha definitivamente denegato *“la richiesta di permesso di costruire a sanatoria presentata in data 27/01/2022 (...) richiamando e confermando integralmente le motivazioni già esposte nella comunicazione dei motivi ostativi del 28/06/2022”.*

Lo stesso provvedimento del 29.11.2022 ha altresì ordinato ai ricorrenti, *“visto l'art.33 del D.P.R. 380/01”*, la *“demolizione delle opere abusive, entro e non oltre 90 gg(...) dalla data di notifica”* del provvedimento impugnato.

Con ricorso notificato in data 23.01.2023 e regolarmente depositato, parte ricorrente impugna gli atti in epigrafe meglio precisati e deduce i seguenti motivi di censura:

I.VIOLAZIONE DI LEGGE – VIOLAZIONE ART. 3 L. 241/90 – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA

II.VIOLAZIONE DI LEGGE – VIOLAZIONE ED ERRATA INTERPRETAZIONE DEGLI ARTT. 63, 64 L.R. 12/05 - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE – IRRAGIONEVOLEZZA – ILLOGICITA'

III. VIOLAZIONE DI LEGGE – VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 63, 64 L.R. 12/05 - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE – IRRAGIONEVOLEZZA – ILLOGICITA'.

IV. VIOLAZIONE DI LEGGE – VIOLAZIONE ART. 1 L. 241/90, ART. 97 COSTITUZIONE, ART. 20, C. 4 D.P.R. 380/01 – ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI EFFICIENZA, EFFICACIA, ECONOMICITA', DIVIETO DI AGGRAVIO DEL PROCEDIMENTO.

In data 08.02.2023 si costituisce il Comune di Milano con atto di mera forma, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile, irricevibile, improcedibile e comunque respingerlo in quanto infondato, con vittoria di spese.

In data 23.04.2025 la difesa comunale deposita memoria integrativa delle proprie argomentazioni difensive.

In vista dell'udienza di discussione, parte ricorrente deposita memoria e replica.

All'udienza del 03.06.2025 l'affare passa in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

Il Collegio, in assenza di espressa graduazione dei motivi, ritiene di esaminare il secondo e il terzo motivo di censura, ritenendoli fondati ed assorbenti.

Attraverso di essi, in sintesi, i ricorrenti deducono che la *ratio* delle previsioni di cui agli artt. 63 comma 6 e 64 comma 1 della L.R. 12/2005 sarebbe quella di limitare, per ragioni di controllo della conformazione delle edificazioni, la “proliferazione” di innalzamenti disordinati, disorganici e non giustificati. Tuttavia, nell’ipotesi concreta, in cui la copertura dell’edificio nel quale è collocato il sottotetto non viene minimamente modificata nella sua conformazione esterna, l’esigenza di controllo e disciplina sopra richiamata, con i conseguenti limiti dimensionali da rispettare negli interventi di recupero di sottotetti, verrebbe meno. L’interpretazione corretta del combinato disposto tra le norme regionali (artt. 63 e 64 L.R. 12/05), osserva parte ricorrente, sarebbe quella che consente, laddove non intervenga alcuna modifica delle coperture esistenti, il raggiungimento delle altezze che determinino l’abitabilità del locale recuperato, pur non necessariamente corrispondenti al limite di metri 2,40. In sostanza, il limite massimo dell’altezza media ponderale di metri 2.40 non indicherebbe affatto che il limite massimo di altezza di un sottotetto recuperato debba equivalere in tutti i casi alla misura riportata. Il combinato disposto delle norme regionali, nel rispetto della *ratio* ad esse presupposta e delle conseguenti prescrizioni, legittimerebbe invece il recupero dei locali sottotetto, anche con altezza maggiore di quella minima di metri 2.40, laddove non siano necessarie la modifica delle linee di colmo e di gronda, ovvero, più in generale, della copertura dell’edificio interessato dall’intervento.

Nella fattispecie concreta, in ragione di quanto sopra rilevato, non essendo stata realizzata alcuna modifica delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde, non sarebbe ragionevole contestare ai ricorrenti il mancato rispetto di una misura non applicabile all’intervento di recupero del locale sottotetto di loro interesse e, soprattutto, dedurne la mancata “*verifica della doppia conformità prescritta dagli articoli 36 e 37 del D.P.R. n. 380/2001*”. Ciò non realizzerebbe alcuno “snaturamento” dell’attività di recupero attraverso una riqualificazione dell’intervento che resterebbe una “ristrutturazione

edilizia”, così definita dalla stessa Legge Regionale, nel caso concreto “leggera” regolarizzabile in applicazione dell’istituto dell’accertamento di conformità, di cui agli articoli 36 e 37 del D.P.R. n. 380/2001.

Le censure sono condivisibili.

Risulta opportuno richiamare la normativa regionale rilevante.

L’art. 63 comma 6 della Legge regionale n. 12/2005 così recita: *“Il recupero abitativo dei sottotetti è consentito purché sia assicurata per ogni singola unità immobiliare l’altezza media ponderale di metri 2,40...”*

L’art. 64 comma 1 della stessa legge, inoltre, così recita: *“Gli interventi edilizi finalizzati al recupero volumetrico dei sottotetti possono comportare l’apertura di finestre, lucernari, abbaini e terrazzi per assicurare l’osservanza dei requisiti di aeroilluminazione e per garantire il benessere degli abitanti, nonché, per gli edifici di altezza pari o inferiore al limite di altezza massima posto dallo strumento urbanistico, modificazioni di altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde, unicamente al fine di assicurare i parametri di cui all’ articolo 63, comma 6 . Nei casi di deroga all’altezza massima, l’altezza minima abitabile non può essere superiore a metri 1,50. All’interno dei centri storici e dei nuclei di antica formazione deve essere assicurato il rispetto dei limiti di altezza massima degli edifici posti dallo strumento urbanistico; in assenza di limiti, l’altezza massima deve intendersi pari all’esistente”*.

Nel caso concreto, i lavori di recupero hanno consentito di raggiungere un’altezza media ponderale interna di metri 2,60, lasciando intatta l’altezza dell’edificio. In sostanza, con soli interventi interni all’unità sono stati garantiti i requisiti aeroilluminanti, idonei all’abitabilità del locale sottotetto, ma non è stata necessaria alcuna modificazione *“delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde”*.

Su tali presupposti, da ritenersi non contestati, il Comune di Milano ha respinto l’istanza di sanatoria poiché l’istruttoria tecnica evidenzia un contrasto dell’intervento *“con quanto previsto dagli artt. 63 e 64 della L.R. 12/2005, che prevedono un’altezza di m.2,40, quale massima e minima: a seguito delle*

opere edilizie svolte e mantenendo la copertura piana del solaio, l'altezza raggiunta, invece, del piano sottotetto si attesta in m. 2,60;”

Questo Tribunale è consapevole che il provvedimento di diniego impugnato risulta conforme ad un consolidato indirizzo giurisprudenziale per cui il combinato disposto delle due norme è costantemente interpretato nel senso che l'altezza media di mt. 2,40, individuata dall'art. 63 comma 6, costituisce sia altezza minima per l'abitabilità del sottotetto, sia altezza massima, qualora l'altezza dell'immobile sia inferiore al limite di altezza massima previsto dal PRG e, per raggiungere gli standard fissati dall'art. 63 comma 6, si renda necessario porre in essere modificazioni delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde (cfr. Consiglio di Stato, IV, 24 febbraio 2021, n. 1613; II, 12 agosto 2019, n. 5664; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 27 gennaio 2021, n. 242; I, 26 aprile 2018, n. 1124; II, 19 marzo 2014, n. 714; II, 5 luglio 2011, n. 1763; II, 2 aprile 2010, n. 970; II, 29 ottobre 2009, n. 4941).

In tale prospettiva, è stato altresì affermato che l'altezza di 2,40 metri costituirebbe altezza massima anche nell'ipotesi in cui non si renda necessario alcun intervento di innalzamento delle linee di colmo e di gronda del tetto o dell'involucro dell'edificio, dal momento *“che <<il recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti è classificato come ristrutturazione edilizia>> (comma 2 dell'art. 64 della legge regionale n. 12 del 2005), che, a differenza della nuova costruzione, si può configurare soltanto quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente (cfr. Consiglio di Stato, VI, 13 gennaio 2021, n. 423; II, 20 maggio 2019, n. 3208; IV, 19 gennaio 2016, n. 328; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 gennaio 2021, n. 239). Pertanto, laddove si ammettesse la derogabilità dell'altezza massima – contemporaneamente anche minima – si darebbe vita alla realizzazione di un nuovo piano dell'edificio che snaturerebbe l'attività di recupero del sottotetto e darebbe vita ad un'attività di nuova costruzione e non più di ristrutturazione (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, I, 26 aprile 2018, n. 1124; II, 2 aprile 2010, n. 970) (TAR, Lombardia, Milano, Sez. II, 31.05.2021, n. 1351).*

Su tali presupposti è basato il provvedimento di diniego impugnato.

Questo Collegio ritiene che l'approdo giurisprudenziale da ultimo richiamato, fatto proprio dall'atto di diniego gravato, sia meritevole di parziale rivisitazione alla luce delle seguenti brevi considerazioni.

Come più sopra già richiamato, l'art. 63 comma 6 della L.R. 12/2005, per i Comuni posti a quota inferiore ai seicento metri, prevede, tra le condizioni per il recupero del sottotetto, *“che sia assicurata per ogni singola unità immobiliare l'altezza media ponderale di metri 2,40”*, senza ulteriori prescrizioni. Si tratta, evidentemente, dell'altezza minima richiesta per assicurare l'abitabilità del sottotetto, specificamente diretta a derogare all'altezza minima interna utile dei locali adibiti ad abitazione, fissata in metri 2,70 dal D.M. Sanità 5 luglio 1975.

Al fine di consentire il recupero volumetrico del sottotetto, la prescritta altezza media ponderale può anche essere conseguita, *“per gli edifici in altezza pari o inferiore al limite di altezza massima posto dallo strumento urbanistico”*, attraverso *“modificazioni di altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde”*. La normativa regionale pone dunque una causale ben specifica per tali modificazioni, laddove ne consente l'effettuazione *“unicamente al fine di assicurare i parametri di cui all'articolo 63 comma 6”*, ovvero per conseguire l'altezza media ponderale di metri 2,40, ed esclusivamente nel *“rispetto dei limiti di altezza massima degli edifici posti dallo strumento urbanistico”*. In tale prospettiva è stato condivisibilmente affermato che *“la norma che vieta il superamento dei limiti di altezza previsti dagli strumenti urbanistici, è senza dubbio quella di evitare che attraverso il recupero abitativo dei sottotetti esistenti vengano nei fatti eluse o violate le prescrizioni urbanistiche vincolanti in tema di altezza massima di edifici”* (T.A.R. Milano, sez. II, 14 luglio 2022, n. 1676).

La richiamata previsione regionale, ad avviso di questo Collegio, è diretta ad introdurre un'altezza “minima”, in tutti i casi di recupero volumetrico del sottotetto, ed un'altezza “massima”, allorquando l'altezza media ponderale prevista dalla norma sia ottenuta mediante innalzamento delle linee di colmo e di gronda. Precisato ciò, il limite “massimo” dell'altezza media interna di un

sottotetto, dunque, non sussiste nel caso in cui il raggiungimento dei metri 2,40 venga ottenuta in altro modo. In sintesi, non sussiste un limite di altezza media ponderale “massima” allorquando un sottotetto possa conseguire i presupposti di cui all’art. 63 comma 6 LR 12/2005 attraverso delle opere meramente interne. Il diverso approccio interpretativo, che prescrive i metri 2,40 quale altezza minima e massima in tutti i casi, comporta, ai fini del recupero, l’esecuzione di opere di riduzione della stessa altezza interna, fino al raggiungimento del limite “minimo”, qualora l’altezza media interna di un locale sottotetto sia già superiore ai metri 2,40, come avvenuto nel caso in esame. L’ipotesi reca con sé un ingiustificato ed innegabile peggioramento delle condizioni di vivibilità a fronte di nessuna lesione all’interesse pubblico di evitare una proliferazione disordinata e disorganica degli innalzamenti, dal momento che nessun innalzamento vi è stato. In tali casi, difatti, il recupero del sottotetto avviene entro la sagoma dell’edificio, senza innalzamento della copertura, evitando, per tale via, la configurazione di una “nuova costruzione” (Cons. di Stato, Sez. VII, 12.06.2023, Sent n. 5756)

È da ritenersi ammissibile, quindi, un’altezza media ponderale interna del sottotetto superiore ai metri 2,40, quando il recupero del sottotetto non richieda di eseguire opere di modificazione, in sopraelevazione, del sottotetto.

La suddetta impostazione risulta accolta anche dal Giudice d’appello che così si pronuncia: *“Il TAR ha sostenuto, nella appellata sentenza, che questa altezza media ponderale di mt. 2,40 deve intendersi quale altezza minima e massima, ma il Collegio non ritiene la suddetta interpretazione corretta: non si apprezza, infatti, alcuna ragione logica per la quale l’altezza media interna di un sottotetto non possa essere superiore a quella di mt. 2,40, considerato il fatto che l’altezza minima interna per i locali abitativi, fissati dalla legge, è di mt. 2,70 e che l’altezza di mt. 2,40 indicata dalla norma in esame vi deroga proprio al fine di consentire il recupero dei sottotetti. La qualificazione dell’altezza indicata quale altezza massima, in particolare, risulta priva di ragione quando – come nel caso di specie – il recupero del sottotetto non richieda di intervenire sulla copertura innalzandola. [...]16.3.3. In definitiva, la lettura della norma data dal TAR, che ritiene l’altezza*

media ponderale interna del sottotetto di mt. 2,40 una altezza massima, giammai superabile, non è condivisibile, poiché una altezza interna superiore deve ritenersi ammissibile quando il recupero del sottotetto non richieda di eseguire opere di modificazione, in sopraelevazione, del sottotetto” (Cons. di Stato, Sez. VI, 14.08.2024, ent. n. 7131).

Sulla base di quanto sopra complessivamente osservato, il ricorso va accolto con assorbimento del primo e quarto motivo di censura.

Va dunque annullato il provvedimento prot. 29.11.2022. 0642338.U del 29.11.2022, con il quale il Comune di Milano, Direzione Specialistica Attuazione diretta P.G.T. e S.U.E., Unità interventi diretti Municipi 5-9, Municipio 6, ha denegato la richiesta di permesso di costruire in sanatoria, presentata dai ricorrenti in data 27.01.2022.

L'istanza di sanatoria presentata dai ricorrenti va quindi riesaminata alla luce delle statuizioni della presente decisione.

Sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento prot. 29/11/2022. 0642338.U del 29/11/2022 del Comune di Milano.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 3 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Laura Patelli, Primo Referendario

Luigi Rossetti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Luigi Rossetti

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO

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