

**DIREZIONE RIGENERAZIONE URBANA**

Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE

Area Pianificazione Urbanistica Generale

Milano, 21.07.2023

**Oggetto: CIRCOLARE N.1/2023 Interventi edilizi con edifici di altezza superiore a 25 metri**

L'art. 41-quinquies comma 6 della Legge urbanistica nazionale – Legge 17 agosto 1942, n. 1150 – ha disposto che *“nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25 non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planovolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa.”*

Il Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 ha dettato limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967.

L'art 8 del suddetto Decreto, in relazione ai limiti di altezza degli edifici, dispone che *le altezze massime degli edifici per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:*

- 1) *Zone A): - per le operazioni di risanamento conservativo non è consentito superare le altezze degli edifici preesistenti, computate senza tener conto di soprastrutture o di sopraelevazioni aggiunte alle antiche strutture; - per le eventuali trasformazioni o nuove costruzioni che risultino ammissibili, l'altezza massima di ogni edificio non può superare l'altezza degli edifici circostanti di carattere storico-artistico;*
- 2) *Zone B): - l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche, sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7.*
- 3) *Zone C): - contigue o in diretto rapporto visuale con zone del tipo A); le altezze massime dei nuovi edifici non possono superare altezze compatibili con quelle degli edifici delle zone A) predette.*
- 4) *Edifici ricadenti in altre zone: le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici in relazione alle norme sulle distanze tra i fabbricati di cui al successivo art. 9.*

Successivamente, con riferimento alla suddetta normativa, si è consolidato l'orientamento giurisprudenziale inaugurato con la sentenza del Consiglio di Stato n. 271 del 1984, in base al quale è *“illegittimo il diniego di concessione edilizia basato sull'assenza del piano particolareggiato o di lottizzazione necessario alla realizzazione di edifici con volumetria superiore a 3 mc. per mq. o con altezza superiore a m 25 (art. 41-quinquies, l. 17 agosto 1942 n. 1150 e 4, l. prov. Trento 3 agosto 1970 n. 11), ove in un comparto ormai totalmente urbanistico residui soltanto il suolo idoneo a realizzare un edificio di normali condizioni.”*

## Considerato che:

Con la legge di riforma Costituzionale del 2001, per quanto riguarda il governo del territorio è stata introdotta all'interno dell'art. 117 della Costituzione la potestà di legislazione concorrente tra Stato e Regione:

Regione Lombardia ha quindi emanato in quest'ottica la **Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12** – Legge per il governo del territorio – che all'art. 103 disapplica una serie di norme statali. Nello specifico, il comma 1-bis del medesimo articolo stabilisce che *"ai fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), fatto salvo, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario."*

La medesima Legge Regionale all'art. 10 comma 3, stabilisce che il Piano delle Regole, per gli ambiti del Tessuto Urbano Consolidato, identifica i seguenti parametri da rispettare negli interventi di nuova edificazione o sostituzione:

- a) caratteristiche tipologiche, allineamenti, orientamenti e percorsi;
- b) consistenza volumetrica o superfici lorde di pavimento esistenti e previste;
- c) rapporti di copertura esistenti e previsti;
- d) **altezze massime e minime;**

L'art. 46 della stessa normativa regionale, in riferimento alla convenzione dei piani attuativi, non facendo specificamente alcun riferimento al tema delle altezze degli edifici, dispone che:

*1. La convenzione, alla cui stipulazione è subordinato il rilascio dei permessi di costruire ovvero la presentazione delle segnalazioni certificate di inizio attività **relativamente agli interventi contemplati dai piani attuativi**, oltre a quanto stabilito ai numeri 3) e 4) dell'articolo 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), deve prevedere:*

*a) la cessione gratuita, entro termini prestabiliti, delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, nonché la cessione gratuita delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale previste dal piano dei servizi; qualora l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento, la convenzione può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipulazione i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree. I proventi delle monetizzazioni per la mancata cessione di aree sono utilizzati per la realizzazione degli interventi previsti nel piano dei servizi, ivi compresa l'acquisizione di altre aree a destinazione pubblica;*

*b) la realizzazione a cura dei proprietari di tutte le opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria o di quelle che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; le caratteristiche tecniche di tali opere devono essere esattamente definite; ove la realizzazione delle opere comporti oneri inferiori a quelli previsti [distintamente] per la urbanizzazione primaria e secondaria ai sensi della presente legge, è corrisposta la differenza; al comune spetta in ogni caso la possibilità di richiedere, anziché la realizzazione diretta delle opere, il pagamento di una somma commisurata al costo effettivo delle opere di urbanizzazione inerenti al piano attuativo, nonché all'entità ed alle caratteristiche dell'insediamento e comunque non inferiore agli oneri previsti dalla relativa deliberazione comunale*

*c) altri accordi convenuti tra i contraenti secondo i criteri approvati dai comuni per l'attuazione degli interventi.*

Nel merito dell'applicazione dell'art. 41 quinquies comma 6 della legge 1150/1942 si è poi ulteriormente espresso il TAR Milano già con sentenza n. 1149/2010 che ha esplicitato "come sia ammessa la derogabilità della norma di legge invocata dai ricorrenti laddove gli interventi si collochino in una zona sufficientemente e adeguatamente urbanizzata, che rende superflua l'adozione preventiva di un piano attuativo".

L'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato si è ulteriormente consolidato e approfondito, chiarendo che "la necessità dello strumento attuativo è esclusa solo nei casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo, ma non anche nell'ipotesi in cui, per effetto di una edificazione disomogenea, ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo ex novo un disegno urbanistico di completamento della zona" (Consiglio di Stato sez. IV, 11/11/2022, n.9916; Consiglio di Stato sez. II, 09/12/2020, n.7843; Consiglio di Stato sez. IV, 02/04/2020, n.2228; Consiglio di Stato sez. IV, 12/07/2018, n.4271).

La LR 12/2005 definisce, all'interno dell'intero territorio comunale, gli ambiti del tessuto urbano consolidato, quali insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in essi le aree libere intercluse o di completamento, demandando la loro identificazione al Documento di Piano.

Il Tessuto Urbano Consolidato, per sua stessa definizione, è dunque caratterizzato dall'insieme delle aree già urbanizzate e dunque la necessità del piano attuativo deve generalmente escludersi, salvo il caso in cui – in sede di esame del progetto – si riscontri una situazione urbanistica talmente critica da richiedere – se concretamente possibile – un intervento di più ampia portata, idoneo a riordinare o ricostruendo ex novo il disegno urbanistico della zona.

In coerenza con il disposto normativo regionale e con la giurisprudenza amministrativa ormai consolidata, il **Piano di Governo del Territorio** (PGT) vigente, approvato con deliberazione dal Consiglio Comunale n. 34 del 14/10/2019 e divenuto efficace a seguito della pubblicazione sul BURL Serie Avvisi e Concorsi n. 6 del 05/02/2020, ha definito le altezze massime attraverso la propria normativa morfologica e ha introdotto la disciplina per l'attuazione del Piano, mediante l'art. 13 delle Norme di attuazione del Piano delle Regole, che dispone quanto segue:

- a. con modalità diretta non convenzionata per gli interventi edilizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia con mantenimento di sagoma e sedime e di ristrutturazione edilizia con modifica della sagoma e/o sedime nel rispetto delle indicazioni morfologiche di cui agli articoli 19, 21 e 23 delle presenti norme;
- b. con modalità diretta con parere obbligatorio della Commissione per il Paesaggio per gli interventi di ristrutturazione edilizia con modifica della sagoma e/o del sedime, con modifica delle indicazioni morfologiche di cui agli articoli 19, 21 e 23 delle presenti norme; il parere è obbligatorio e preventivo anche all'esecuzione degli interventi di variante che comportano modifica delle indicazioni morfologiche;
- c. con **modalità diretta convenzionata** nei seguenti casi:
  - i. interventi di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione che interessano una **SL superiore di 20.000 mq o che superano l'Indice di edificabilità Fondiario (IF) di 7 mc/mq;**
  - ii. nei casi elencati al seguente punto 3.b lettere i, iv e v.

3. Per gli interventi di nuova costruzione, in ampliamento di un manufatto esistente oppure su area libera e per gli interventi di ristrutturazione urbanistica, l'attuazione avviene:

- a. con modalità diretta non convenzionata fino al raggiungimento dell'Indice di edificabilità Territoriale unico nel rispetto delle indicazioni morfologiche di cui agli articoli 19, 21 e 23 delle presenti norme o, in caso di modifica delle indicazioni morfologiche, con parere obbligatorio della Commissione per il Paesaggio;
- b. con modalità diretta convenzionata:
  - i. qualora si utilizzino, in alternativa o in forma composta:
    - **trasferimento di diritti edificatori;**
    - **quote di Edilizia Residenziale Sociale di cui all'art. 9 delle presenti norme;**
  - ii. per tutti gli interventi che **superano l'Indice di edificabilità Fondiario (IF) di 7 mc/mq;**
  - iii. per interventi nei Nuclei di Antica Formazione (NAF) ad eccezione di quanto previsto dal precedente punto a;
  - iv. ricorso alla premialità di cui all'articolo 13 comma 11;
  - v. per la cessione di aree, realizzazione di opere di urbanizzazione e conferimento di dotazioni territoriali per servizi;
  - vi. per interventi aventi una ST maggiore di 20.000 mq, salvo quanto previsto al successivo punto c..
- c. **mediante piano attuativo di iniziativa sia pubblica sia privata o mista per interventi aventi una ST maggiore di 20.000 mq, nei casi in cui siano connessi alla realizzazione di interventi di riassetto urbano o comunque ad una previsione di significative nuove dotazioni urbanistiche."**

Il medesimo Piano delle Regole individua nella tavola R.02 – Indicazioni Urbanistiche - gli ambiti la cui attuazione è sottoposta a piano attuativo obbligatorio, definendone la disciplina all'art. 26 delle relative Norme di attuazione.

#### **Valutato inoltre che:**

La Legge Regionale, laddove, all'art. 12 detta la disciplina dei Piani attuativi comunali, stabilisce che:

**1. L'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo indicati nel documento di piano avviene attraverso i piani attuativi comunali, costituiti da tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale. L'esecuzione del piano attuativo può avvenire per stralci funzionali, preventivamente determinati, nel rispetto di un disegno unitario d'ambito, con salvezza dell'utilizzo del permesso di costruire convenzionato nei casi previsti dalla legge.** (comma così modificato dall'art. 26 della legge reg. n. 15 del 2017)

**2. Il documento di piano connette direttamente le azioni di sviluppo alla loro modalità di attuazione mediante i vari tipi di piani attuativi comunali con eventuale eccezione degli interventi pubblici e di quelli di interesse pubblico o generale di cui all'articolo 9, comma 10.**

**3. Nei piani attuativi vengono fissati in via definitiva, in coerenza con le indicazioni contenute nel documento di piano, gli indici urbanistico-edilizi necessari alla attuazione delle previsioni dello stesso.**

La medesima norma all' art. 14 comma 1-bis della L.R. 12/2005 dispone, che *"all'interno del tessuto urbano consolidato, la modalità di attuazione delle previsioni stabilite a mezzo di piano attuativo conforme al PGT è il permesso di costruire convenzionato ai sensi dell'articolo 28-bis del d.P.R. 380/2001, non applicabile nel caso di lotti liberi e fatta salva la facoltà del proponente di procedere con piano attuativo in luogo del permesso di costruire convenzionato"*

Il **DPR 6 giugno 2001, n. 380** - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – all'art. 28-bis comma 1 stabilisce che *"qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato"*, prevedendo che *sono, in particolare, soggetti alla stipula di convenzione:*

*a) la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori;*

- b) la realizzazione di **opere di urbanizzazione** fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ora art. 1, comma 2, lett. e) e art. 36, commi 3 e 4, d.lgs. n. 50 del 2016 - n.d.r.);
- c) **le caratteristiche morfologiche degli interventi;**
- d) la realizzazione di interventi di **edilizia residenziale sociale.**"

Il PGT vigente come sopra esposto ha previsto la modalità convenzionata nei seguenti casi:

- ❖ interventi di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione che interessano una SL
- ❖ superiore di 20.000 mq o che superano l'Indice di edificabilità Fondiario (IF) di 7 mc/mq;
- ❖ nei casi elencati al seguente punto 3.b lettere i, iv e v.
- ❖ qualora si utilizzino, in alternativa o in forma composta:
  - trasferimento di diritti edificatori;
  - quote di Edilizia Residenziale Sociale di cui all'art. 9 delle presenti norme;
- ❖ per tutti gli interventi che superano l'Indice di edificabilità Fondiario (IF) di 7 mc/mq;
- ❖ per interventi nei Nuclei di Antica Formazione (NAF) ad eccezione di quanto previsto dal precedente punto a;
- ❖ ricorso alla premialità di cui all'articolo 13 comma 11;
- ❖ per la cessione di aree, realizzazione di opere di urbanizzazione e conferimento di dotazioni territoriali per servizi;
- ❖ per interventi aventi una ST maggiore di 20.000 mq, salvo quanto previsto al successivo punto c..

**Preso atto pertanto che:**

L'art. 13 del PdR del PGT non prevede l'obbligo di pianificazione attuativa né di permesso di costruire convenzionato per gli edifici di altezza superiore a 25 metri (di cui all'art. 41 quinquies comma 6 L 1150/42). Il medesimo articolo declina d'altra parte puntualmente tutte le casistiche in cui si può procedere in attuazione diretta, con modalità diretta convenzionata, mediante Piano Attuativo. In particolare individua i piani attuativi obbligatori (art. 26) e le modalità di attuazione del Piano (art. 13) con definizione delle soglie per le modalità di intervento.

Allo stesso modo, anche il previgente PGT, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 16 del 22/05/2012, non prevedeva alcun obbligo di pianificazione correlato ad edifici di altezza superiore a 25 metri.

Le sopra richiamate disposizioni di PGT, peraltro, sono valide ed efficaci in quanto non impugnate, né annullate o sospese in sede giurisdizionale nel periodo decennale di applicazione.

Il PRG '80 prevedeva, invece, tale obbligo di pianificazione solo per le zone omogenee B1, laddove, all'art. 19 delle Norme Tecniche di Attuazione, disponeva il ricorso a PP, PdZ o PdL *"quando, trattandosi di interventi per nuove costruzioni, essi riguardino aree di superficie superiore a mq. 5.000, dedotte le aree di pertinenza degli eventuali edifici esistenti calcolate sulla base degli indici previsti dalle presenti norme, ovvero interventi con volumetria superiore a 3 mc/mq o per fabbricati di altezza superiore ai 25 metri, ovvero aree che risultino pari od inferiori a mq. 5.000 per effetto di frazionamenti catastali successivi al 18 giugno 1974."*

### **Valutato infine che:**

A fronte di quanto sopra riportato, gli Uffici Comunali, a seguito dell'entrata in vigore della L.R. 12/2005 e della approvazione del Piano di Governo del Territorio attuativo della stessa, hanno costantemente escluso la necessità di sottoporre a pianificazione attuativa gli interventi edilizi che comportano il superamento dell'altezza di 25 mt., salvo che la pianificazione stessa risulti necessaria per altre ragioni. Si ritiene infatti che la L.R. 12/2005 disapplichi legittimamente il DM 1444/68 e l'art. 41 quinquies della L. 1150/1942 nella parte in cui assoggettano a pianificazione attuativa gli interventi che determinano il superamento dei 25 mt. di altezza degli edifici. Tale disapplicazione – riguardando una norma a valenza procedurale e di dettaglio, appare infatti coerente con il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio di cui al Titolo V della Costituzione, che riserva allo Stato la sola legislazione riguardante i principi fondamentali della materia.

Su queste basi gli Uffici hanno applicato dal 2012 l'obbligo di modalità diretta convenzionata o di pianificazione attuativa in linea ed in applicazione dei criteri attuativi indicati dal PGT vigente, con una invariata coerenza amministrativa; in nessun caso nell'arco temporale decennale suddetto è stata richiesto il ricorso alla Pianificazione Attuativa motivato unicamente da altezze superiori a 25 metri.

Tale prassi interpretativa e applicativa dell'Amministrazione Comunale, da tempo consolidata, risulta pertanto conforme sia alla suddetta normativa regionale, sia all'insegnamento giurisprudenziale sopra richiamato, che esclude la necessità del Piano Attuativo per interventi da realizzare nelle zone urbanizzate ed edificate. Le argomentazioni sin qui esposte portano pertanto a confermare la correttezza della stessa, benché recentemente contestata sia da alcuni esponenti privati, sia nell'ambito di alcune indagini della Procura della Repubblica di Milano per ipotesi di reati edilizi, considerato che allo stato non si registrato alcun mutamento significativo a livello normativo e giurisprudenziale.

Si conferma pertanto che, secondo le disposizioni normative regionali vigenti e in base agli strumenti di pianificazione territoriale comunale, la sola altezza degli edifici non è elemento discriminante per la scelta della modalità di attuazione, soprattutto in ambiti consolidati che non presentano criticità tali da imporre una significativa revisione del disegno urbanistico. Ne consegue che, in questi casi, l'intervento edilizio potrà avvenire con modalità diretta sia non convenzionata che convenzionata a seconda della categoria individuata nel P.G.T. e senza obbligo di ricorso a pianificazione attuativa.

### **A tutti gli Uffici**

IL DIRETTORE DELLA DS  
ATTUAZIONE DIRETTA PGT E SUE  
arch. Marco Porta

IL DIRETTORE DELL'AREA  
PIANIFICAZIONE URBANISTICA GENERALE  
arch. Marino Bottini

IL DIRETTORE DELLA DIREZIONE  
RIGENERAZIONE URBANA  
arch. Simona Collarini

