

Pubblicato il 01/07/2026

N. 03495/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04389/2025 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 4389 del 2025, proposto da

- Savills Investment Management SGR S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Guido Alberto Inzaghi e Tommaso Fiorentino ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Milano, Piazza Velasca n. 5;

contro

- il Comune di Milano, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Maria Lodovica Bognetti, Antonello Mandarano e Marialisa Angelico ed elettivamente domiciliato in Milano, Via della Guastalla n. 6, presso la sede dell'Avvocatura comunale;

per l'annullamento

- del provvedimento di diniego del 7 ottobre 2025, prot. 518689 del 10 ottobre 2025, emesso dal Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione diretta PGT e SUE - Area Interventi Diretti Municipi 1-4 - Unità Territoriale Municipio I, avente a

oggetto il rigetto dell'istanza di permesso di costruire prot. 210354 del 15 aprile 2025 presentata da Savills Investment Management SGR S.p.A.;

- della comunicazione dei motivi ostativi del 27 maggio 2025, prot. 283888 del 28 maggio 2025, emessa dal Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione diretta PGT e SUE - Area Interventi Diretti Municipi 1-4 - Unità Territoriale Municipio I, avente a oggetto l'istanza di permesso di costruire prot. 210354 del 15 aprile 2025;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, tra cui (i) la Deliberazione della Giunta comunale di Milano n. 552 del 7 maggio 2025, recante *“Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia”*, (ii) la Determinazione Dirigenziale n. 4192 del 27 maggio 2025, adottata dal Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana e Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE, recante le *“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”*, (iii) la Disposizione di Servizio n. 2 del 30 maggio 2025, adottata dal Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana e Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE, recante *“Gruppo di lavoro di cui alla disposizione di servizio 4/2025 - definizione dell'attività di supporto in esecuzione della determina dirigenziale numero 4192 del 27 maggio 2025”*, (iv) la Deliberazione della Giunta comunale di Milano n. 199 del 23 febbraio 2024, recante *“Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia”*, (v) la Disposizione di Servizio n. 4 del 20 marzo 2024, adottata dal Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana, avente a oggetto *“Attuazione della deliberazione della giunta comunale n. 199 del 23 febbraio 2024 - punto 2 del dispositivo”*, (vi) la Deliberazione della Giunta comunale di Milano n. 1358 del 6 novembre 2025, recante *“Revoca, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 quinquies della Legge 241/90 e s.m.i., della deliberazione di GC n. 496 del 13/04/2023 e contestuale approvazione degli indirizzi per l'avvio del procedimento di parziale variante normativa*

delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi del vigente Piano di Governo del Territorio (PGT), con avvio del procedimento di Verifica di assoggettabilità alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ai sensi dell'art.12, Titolo II, Parte II del D.Lgs.152/2006 e s.m.i.. Approvazione delle indicazioni per l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 19, commi 4 e 5, all'art. 21, comma 8 e all'art. 23, comma 4 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del Piano di Governo del Territorio vigente”;

- nonché per la declaratoria di accertamento del diritto della ricorrente a prendere visione ed estrarre copia di tutti gli atti e documenti oggetto dell'istanza di accesso agli atti presentata in data 20-21 ottobre 2025, con conseguente ordine al Comune di Milano, ove non provveda nei termini di legge, di esibire la documentazione richiesta.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Vista l'ordinanza n. 1369/2025 con cui è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito della controversia;

Vista l'ordinanza n. 164/2026 con cui è stata dichiarata l'improcedibilità dell'istanza ex art. 116 cod. proc. amm. formulata dalla parte ricorrente;

Visto il decreto n. 6/2026 con cui è stata anticipata l'udienza di trattazione del merito del ricorso al 21 maggio 2026;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 21 maggio 2026, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 14 novembre 2025 e depositato il 20 novembre successivo, la ricorrente ha impugnato, unitamente agli atti presupposti e connessi, il provvedimento di diniego del 7 ottobre 2025, prot. 518689 del 10

ottobre 2025, emesso dal Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione diretta PGT e SUE - Area Interventi Diretti Municipi 1-4 - Unità Territoriale Municipio I, avente a oggetto il rigetto dell'istanza di permesso di costruire prot. 210354 del 15 aprile 2025 presentata da essa ricorrente.

Il Fondo “*San Nicola Fund*”, fondo di investimento alternativo immobiliare riservato di tipo chiuso, gestito dalla società Savills Investment Management SGR S.p.A., è proprietario dal mese di febbraio 2024 di un complesso immobiliare sito a Milano, tra Via della Signora, Via Francesco Sforza, Via San Giovanni in Conca e Corso di Porta Vittoria (foglio 391, particella 290, sub 3); il predetto immobile – avente destinazione d’uso direzionale, con uffici e sportelli aperti al pubblico – si compone di un corpo edilizio di pianta rettangolare, costituito da un piano interrato e sei piani fuori terra, ed è ubicato in zona omogenea A - Centro Storico, ossia ricade all’interno del “*Tessuto Urbano Consolidato*” e, precisamente, nei “*Nuclei di Antica Formazione*” disciplinati dagli artt. 18 e 19 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del vigente Piano di Governo del Territorio. L’immobile in oggetto è classificato dal P.G.T. tra gli “*immobili con valore estetico-culturale-ambientale*” e ricade tra i “*complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici tutelati con apposito provvedimento (art. 136.1.c-d)*” di cui alla Parte III del D. Lgs. n. 42 del 2004, essendo soggetto a vincolo paesaggistico, istituito con D.G.R. della Lombardia n. 8/10567 del 30 novembre 2009, recante “*Dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona di Via Francesco Sforza e Largo Richini*”. La società ricorrente intendendo dar corso a un intervento di ristrutturazione edilizia del predetto immobile, al fine di conservarne l’originario assetto architettonico e planivolumetrico, nel rispetto della sua vocazione funzionale e delle originarie consistenze e volumetrie, con alcune limitate traslazioni fuori sagoma, con istanza di istruttoria preliminare, presentata nel mese di agosto 2024, ha chiesto al Comune di Milano di esprimere una preventiva valutazione sulla

fattibilità del progetto. In data 25 febbraio 2025, gli Uffici comunali hanno comunicato la sussistenza dei presupposti per l'ammissibilità della proposta, stante altresì il parere favorevole della Commissione per il Paesaggio del 3 febbraio 2025; quindi la ricorrente ha formulato istanza di autorizzazione paesaggistica, riscontrata positivamente dal Comune di Milano in data 8 maggio 2025, considerato che *“le opere richieste non contrastano con gli obiettivi e i criteri di tutela paesaggistica relativi all’ambito interessato dal progetto”*. Sulla scorta dei richiamati presupposti, la società ricorrente ha presentato, in data 15 aprile 2025, istanza di permesso di costruire per la realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia ex art. 3, comma 1, lett. d, del D.P.R. n. 380 del 2001, al fine di (i) riqualificare complessivamente l'immobile, con opere di ristrutturazione edilizia dirette ad adeguare sotto il profilo energetico, sismico e strutturale l'edificio, ormai obsoleto, (ii) modificare parzialmente le volumetrie esistenti, attraverso una limitata e diversa distribuzione interna ed esterna della superficie lorda, (iii) regolarizzare i volumi interni esistenti, attraverso il mantenimento del grande atrio comune centrale, la cui copertura con lucernari costituisce il piano di calpestio dell'ampio terrazzo sovrastante, (iv) provvedere al restauro conservativo di tre delle quattro facciate, con ampliamenti delle aperture esistenti, limitati e parziali, finalizzati a dare maggiore permeabilità visiva e fisica all'immobile, nonché a migliorare le condizioni igienico-sanitarie degli ambienti interni, mentre la quarta facciata (lungo Via Francesco Sforza) renderla assoggettarla a un intervento sostanzialmente conservativo, (v) riqualificare una piccola area privata, attualmente destinata a parcheggio (311,30 mq) e verde (175,00 mq), inclusa nel perimetro dell'immobile e prospiciente Corso di Porta Vittoria, e (vi) effettuare il cambio d'uso da direzionale a commerciale del piano terra e di una piccola porzione del piano interrato. Con nota del 28 maggio 2025, il Comune di Milano ha comunicato alla Società i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di permesso di costruire, segnalando che (i) trattandosi di un intervento di demo-ricostruzione di *“gran parte dell’edificio, ...*

con modifica di sagoma e sedime, in discostamento dalle norme morfologiche, in superamento anche dei criteri di vincolo, e con cambio d'uso al piano terreno, da direzionale a commerciale, con un indice fondiario pari a 8.78 mq/mc, col mantenimento ed ampliamenti di volumi con altezza pari a 25.40 ml” avrebbe dovuto qualificarsi come “nuova costruzione” e non come ristrutturazione edilizia; (ii) inoltre, considerate le caratteristiche dimensionali dell'intervento, avente un'altezza superiore ai 25 metri e un indice fondiario superiore a 3 mc/mq, nonché per il suo discostarsi dalle norme morfologiche, lo stesso avrebbe dovuto essere assoggettato a Piano attuativo. Con nota datata 5 giugno 2025, la ricorrente ha trasmesso le proprie osservazioni e integrazioni documentali agli Uffici comunali, evidenziando la natura sostanzialmente conservativa dell'intervento, non qualificabile come “nuova costruzione”, e segnalando altresì l'assenza di qualsiasi presupposto, in fatto e in diritto, in grado di giustificare il ricorso a uno strumento di pianificazione attuativa. In data 10 ottobre 2025, il Comune di Milano ha tuttavia comunicato il provvedimento di diniego, eccependo (i) l'incongruenza tra le altezze dichiarate nello stato di fatto, nel progetto e nei tipi grafici allegati al permesso di costruire, rispetto a quanto assentito con l'autorizzazione paesaggistica n. 128 dell'8 maggio 2025 e nell'ambito dell'istruttoria preliminare, (ii) la configurabilità di un cambio d'uso da uffici a commerciale, quale mutamento urbanisticamente rilevante, in ragione della superficie lorda interessata di 2.893,19 mq, (iii) la mancanza di relazione agronomica e di rilievi sul verde, in preteso contrasto con l'art. 69.2-3 del Regolamento Edilizio e con il Regolamento del Verde comunale, (iv) l'assenza del parere A.M.S.A. e (v) la necessità della previa approvazione di un Piano attuativo poiché l'intervento, pur non superando l'altezza di 25 metri, presenterebbe un indice fondiario superiore a 3 mc/mq e si discosterebbe dalle norme morfologiche; non è stata riproposta la qualificazione dell'intervento come “nuova costruzione”, già dedotta in sede di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda di permesso di costruire. Con istanza del 20 ottobre 2025, la ricorrente ha chiesto al Comune

l'ostensione del parere del 30 settembre 2025 e degli altri atti istruttori del 15 e del 25 settembre 2025, espressamente menzionati nel provvedimento di diniego, ma non allegati allo stesso; tale richiesta, reiterata il 21 ottobre 2025, tramite la sua rappresentazione sul portale telematico dedicato, non è stata tuttavia riscontrata dagli Uffici comunali.

La ricorrente, assumendo, l'illegittimità del diniego espresso dal Comune di Milano in data 10 ottobre 2025 sull'istanza di rilascio del permesso di costruire, ne ha chiesto l'annullamento, in primo luogo, per violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 per mancanza di conformità tra il contenuto del preavviso di diniego e il contenuto del provvedimento finale, per eccesso di potere per carenza di istruttoria, insufficienza o comunque contraddittorietà e perplessità della motivazione, per violazione del principio di partecipazione procedimentale, per violazione dell'art. 20, comma 5, del D.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 38, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2005 e per violazione dei principi di buon andamento, leale collaborazione, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Sono stati poi dedotti la violazione dell'art. 10-bis e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e il difetto di motivazione.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione ed errata applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. d, del D.P.R. n. 380 del 2001, l'errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto e l'eccesso di potere per carenza di istruttoria e manifesta irragionevolezza.

Inoltre sono stati dedotti la violazione ed errata applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. d, del D.P.R. n. 380 del 2001, la violazione ed errata applicazione dell'art. 19, comma 2, lett. c, e comma 4, lett. b, delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano e l'errata valutazione e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

Ancora sono stati dedotti la violazione dell'art. 7, comma 2, della legge n. 1150 del 1942, dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2005, il

difetto di competenza della Giunta comunale per violazione dell'art. 8 della legge n. 1150 del 1942, dell'art. 42, comma 1, lett. b, del D. Lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005 e la violazione del principio di legalità.

Infine, sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione dell'art. 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, l'eccesso di potere per errata applicazione dei presupposti di fatto e di diritto, l'eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione e la contraddittorietà e illogicità manifesta.

Si è costituito in giudizio il Comune di Milano, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con l'ordinanza n. 1369/2025 è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito della controversia.

Con l'ordinanza n. 164/2026 è stata dichiarata l'improcedibilità dell'istanza ex art. 116 cod. proc. amm. formulata dalla parte ricorrente.

Con il decreto n. 6/2026, in accoglimento dell'istanza presentata della difesa attorea in data 15 gennaio 2026, è stata anticipata l'udienza di trattazione del merito del ricorso alla data del 21 maggio 2026.

In prossimità della predetta udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

All'udienza pubblica del 21 maggio 2026, il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto in decisione la causa.

DIRITTO

1. Il ricorso è meritevole di accoglimento.
2. Con la terza e la quarta censura del ricorso, da trattare in via prioritaria per ragioni di ordine logico ed espositivo, nonché in via congiunta per la loro stretta connessione, si assume l'illegittima qualificazione, da parte degli Uffici comunali, dell'intervento proposto dalla ricorrente quale "*nuova costruzione*", tenuto conto che le opere di demolizione e ricostruzione riguarderebbero solo

porzioni marginali dell'immobile, che sarebbe sostanzialmente conservato nella sua struttura complessiva, nel pieno rispetto della clausola di salvezza contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. d, ultimo periodo, del D.P.R. n. 380 del 2001, che farebbe espressamente salva la possibilità per gli strumenti urbanistici locali – nella specie, l'art. 19, comma 4, delle N.d.A. del Piano delle Regole del P.G.T. del Comune di Milano – di consentire, in via derogatoria, interventi di ristrutturazione edilizia del tipo demolizione e ricostruzione anche nelle zone A o assimilate e nei centri storici (nel Comune di Milano i Nuclei di antica formazione - N.A.F.), entro limiti meno restrittivi rispetto a quelli previsti dalla disciplina statale.

2.1. Le doglianze sono complessivamente fondate.

La parte istante, in sede di osservazioni alla comunicazione comunale dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda di permesso di costruire (all. 2 al ricorso), ha specificato, anche attraverso il puntuale richiamo al contenuto delle tavole progettuali allegate alla propria istanza, che *«le demolizioni previste non interessano “gran parte” dell’Immobile: le Allocazioni Volumetriche Fuori Sagoma - ovvero le uniche porzioni propriamente oggetto di parziale demolizione e ricostruzione - riguardano solamente il 18,71% della volumetria, e dunque una percentuale del tutto marginale rispetto al volume complessivo dell’edificio. Di questa percentuale, peraltro, solo una minima parte deriva dalla traslazione della SL demolita (pari al 3% del volume esistente), mentre la restante quota è costituita dalla SL esistente ottenuta dallo scorporo dei muri perimetrali, ai sensi della L.R. n. 31/2014. In particolare, le Allocazioni Volumetriche Fuori Sagoma, come dettagliatamente rappresentate nella Tav. n. 1 allegata alla presente, consistono in: i) una nuova facciata in vetro e acciaio, avanzata rispetto a quella esistente, e ottenuta mediante la riallocazione della SL, tramite avanzamento dei solai fino alle nuove facciate vetrate (corpo B della Tav. n. 1); ii) un volume vetrato in elevazione sul corpo basso prospiciente via Francesco Sforza (il “Corpo basso”), con la precisazione che - contrariamente a quanto erroneamente affermato dall’Amministrazione - la demolizione del Corpo basso e dei relativi fronti interni è solo parziale e non integrale, come meglio descritto nell’elaborato grafico allegato (corpo C della Tav. n. 1); iii) un*

ampliamento del volume esistente in copertura che non supera l'altezza esistente di 24,74 m (corpo D della Tav. n. 1). Inoltre, come emerge dalla Tav. n. 3 allegata alla presente, il sedime dello stato di progetto viene conservato nella sua originaria forma, sicché anche l'affermazione secondo cui l'Intervento comporterebbe una modifica di sedime è errata» (all. 15 al ricorso, pag. 4).

Alla stregua delle suesposte circostanze, puntualmente confermate dalle Tavole di progetto accluse all'istanza di permesso di costruire presentata dalla ricorrente, risulta evidente che, contrariamente a quanto sostenuto nei provvedimenti impugnati, soltanto una limitata parte dell'edificio oggetto di intervento è effettivamente interessata da opere di demolizione e ricostruzione fuori sagoma, essendo invece prevalente, nel complesso dell'intervento, l'esecuzione di opere interne di riorganizzazione funzionale, di adeguamenti strutturali e di interventi di miglioramento prestazionale dell'edificio esistente che non valgono a configurare una nuova costruzione. La demolizione riguarda infatti soltanto (i) una nuova facciata (in vetro e acciaio), avanzata rispetto a quella esistente, ottenuta mediante la riallocazione di superficie lorda e avanzamento dei solai fino alle nuove facciate vetrate, (ii) un volume vetrato in elevazione sul corpo basso (comunque oggetto solo di parziale demolizione) prospiciente Via Francesco Sforza e (iii) un ampliamento del volume esistente in copertura che non supera l'altezza esistente di 24,74 m (cfr. Tav. n. 1, Corpi di fabbrica B, C e D: all. 15 al ricorso): gli interventi di demolizione e ricostruzione, come evidenziato in precedenza, ammontano perciò a meno di un quinto del volume complessivo dell'immobile (sono pari al 18,71%) e solo una ridottissima parte dei volumi collocati fuori sagoma deriva dalla traslazione della superficie lorda demolita (pari al 3% del volume esistente), mentre la restante quota corrisponde alla superficie lorda preesistente e il sedime dell'immobile in progetto coincide con quello dello stato di fatto attuale (cfr. Tav. n. 3: all. 15 al ricorso). Quindi non vi è sostanzialmente alcun incremento di volumetria complessiva rispetto all'edificio preesistente, ma soltanto una parziale e limitata diversa

conformazione dell'edificio con modeste modifiche della sagoma, che comunque restano sempre entro il limite di altezza massima dell'edificio preesistente (ovvero 24,74 m) e non determinano alcuna variazione del sedime occupato dall'immobile.

Anche il previsto cambio di destinazione d'uso al piano terreno da direzionale a commerciale, per una s.l. (superficie lorda) pari a 2.893,19 mq su un totale di 14.063,55 mq (pari a circa il 20% della s.l. dell'intero immobile), non soltanto risulta limitato rispetto alla superficie totale dell'immobile, ma neppure determina una *“trasformazione integrale dell'edificio ... sotto il profilo funzionale”*, in quanto il suo ridotto impatto e soprattutto il previsto futuro utilizzo degli spazi in oggetto come destinati all'accesso del pubblico rendono scarsamente rilevante il passaggio dalla destinazione direzionale (ovvero a uffici) a quella commerciale.

La corrispondenza, seppure non perfetta, dell'edificio in progetto rispetto all'immobile preesistente è dunque attestata dalla conservazione dell'identità e dell'assetto architettonico e planivolumetrico originari, che per tale ragione non concorrono a una trasformazione sostanziale del territorio qualificabile alla stregua di una *“nuova costruzione”*.

Tale conclusione risulta in linea con la giurisprudenza del Giudice d'appello, condivisa anche da questo Tribunale, secondo la quale si è al cospetto di un'attività di ristrutturazione edilizia e non di una nuova costruzione anche in assenza di *“continuità”* tra il nuovo edificio e quello precedente (nel caso de quo è tuttavia garantita anche tale continuità), essendo imposto invece il rispetto dei requisiti *“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”* (Consiglio di Stato, II, 4 novembre 2025, n. 8542; anche, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 10 marzo 2026, n. 1157).

Nella specie i presupposti individuati dalla citata giurisprudenza sono assolutamente rispettati, come si ricava anche da un semplice esame delle già

citare Tavole progettuali, che attestano la sostanziale corrispondenza dell'edificio in progetto rispetto a quello esistente (continuità, oltre che neutralità dell'impatto sul territorio e unicità dell'edificio interessato dall'intervento), con minime variazioni in termini di sagoma e di destinazione d'uso. Sotto tale ultimo profilo deve rilevarsi che in sede di interventi aventi a oggetto immobili di non recente costruzione è spesso necessario effettuare la sostituzione del materiale con cui sono stati realizzati i predetti immobili, poiché ciò potrebbe essere richiesto dalle nuove tecniche costruttive – anche al fine di garantire il risparmio energetico dell'edificio e la sua neutralità in termini di impatto ambientale – o addirittura imposto dalla legge, laddove non fosse più consentito l'uso di un determinato materiale o il suo mantenimento in loco (si pensi all'amianto sovente presente negli edifici vetusti, che deve tendenzialmente essere rimosso). In tali frangenti è evidente che potrebbe risultare preclusa la possibilità di procedere a una fedele ricostruzione o alla conservazione della perfetta conformità alla struttura originale dell'immobile oggetto di intervento, stanti le necessarie e imprescindibili innovazioni che in tali frangenti devono essere apportate in sede di “*rifacimento*” e che inevitabilmente impongono un riassetto strutturale dell'immobile preesistente (rimozione delle barriere architettoniche, inserimento di ascensori, utilizzo di materiale antisismico e ignifugo, ecc.). Ciò trova conferma testuale nell'art. 3, comma 1, lett. d, del D.P.R. n. 380 del 2001, dove si specifica che “*nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi ... con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico*”.

Risulta quindi evidente che la valutazione in ordine alla rilevanza dell'attività di ristrutturazione deve essere effettuata non in via atomistica con riguardo alle singole innovazioni o modifiche, ma deve avvenire globalmente in modo da potersi comprendere l'impatto complessivo dell'intervento, non rilevando limitate variazioni che non determinano alcuna sostanziale variazione né a

livello qualitativo né a livello quantitativo del peso insediativo dell'opera che deve essere realizzata (e che potrebbero essere riconducibili a differenti modalità di misurazione o a tolleranze costruttive).

2.2. Neppure può rappresentare un impedimento alla qualificazione dell'intervento prospettato dalla ricorrente come *“ristrutturazione edilizia”* il limite imposto dall'art. 3, comma 1, lett. d, del D.P.R. n. 380 del 2001, in relazione agli immobili situati nelle zone A e nei centri storici urbani, secondo il quale *“gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”*, vista la presenza nella medesima disposizione della *“clausola di salvezza”* che consente di derogare a tale regola ove ciò trovi espressa previsione nella legge o negli strumenti urbanistici.

Il complesso immobiliare oggetto di intervento risulta ubicato nei N.A.F. (Nuclei di antica formazione), ossia nella Zona omogenea A del territorio comunale, e per tale ragione è assoggettato alla disciplina contenuta negli artt. 18 e 19 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del P.G.T. che, con riguardo agli *“immobili con valore estetico-culturale-ambientale”* (art. 18, comma 2, lett. d), ammette interventi edilizi sino *“alla ristrutturazione edilizia, ... con mantenimento della sagoma, del sedime e della facciata prospettante lo spazio pubblico”*, ma con possibilità di procedere anche con un *“diversa tipologia di intervento”*, previo positivo parere della Commissione per il Paesaggio (cfr. art. 19, comma 2, lett. c, e comma 4, lett. b, delle N.d.A. del P.d.R.: cfr. Tavola di inquadramento urbanistico, all. 11 al ricorso).

La difesa comunale non contesta la possibilità di applicare nella fattispecie de qua le richiamate disposizioni in esecuzione della *“clausola di salvezza”* di cui al citato art. 3, comma 1, lett. d, ultimo periodo, del D.P.R. n. 380 del 2001 che si riferisce agli immobili collocati nelle zone A o assimilate – *“fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A”* –,

ma ove si proceda in applicazione di tale previsione l'intervento dovrebbe essere però qualificato quale “*nuova costruzione*” e non più come “*ristrutturazione edilizia*”, giacché «*il PGT nei NAF consente anche interventi di demolizione e ricostruzione non “fedeli”, ferma restando la qualifica degli stessi come nuova costruzione ai sensi dell’art. 3, lettera d) del DPR 380/01*» (memoria della difesa comunale depositata in data 20 aprile 2026, pag. 5).

L'interpretazione patrocinata dalla difesa comunale non può essere condivisa, in quanto si omette di considerare la circostanza che la suddetta “*clausola di salvezza*” è contenuta nell’art. 3, comma 1, lett. d, del D.P.R. n. 380 del 2001 che definisce (e ricomprende) esclusivamente gli interventi di ristrutturazione edilizia: risulta evidente, anche in relazione al tenore letterale della citata previsione, che ove si rientri nei limiti stabiliti dalla medesima – anche in via di esenzione – si rimane nella nozione di ristrutturazione edilizia, non avendo altrimenti alcuna ragione logica e giuridica l'introduzione di una deroga che determinerebbe “*l'uscita*” dalla predetta nozione, vista la contestuale presenza di una autonoma definizione di nuova costruzione avente carattere residuale. Peraltro, conformemente al principio della c.d. interpretazione conservativa, da ritenersi applicabile anche alle fonti normative, ove dovesse sussistere un dubbio sulla portata della disposizione, deve comunque essere seguita l'interpretazione che le consente di mantenere gli effetti anziché quella che ne determina la privazione.

L'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di “*ampliare*”, sebbene solo in parte e in maniera non generalizzata, la nozione di ristrutturazione edilizia, così da rendere ammissibili i correlati interventi anche laddove non sia possibile realizzare una nuova costruzione, come nella fattispecie de qua (si ammette fino alla ristrutturazione edilizia e non oltre: art. 19, comma 2, lett. c, delle N.d.A. del Piano delle Regole del P.G.T.).

Sulla scorta delle suesposte considerazioni, l'intervento progettato dalla parte ricorrente deve essere qualificato alla stregua di una “*ristrutturazione edilizia*” e non quale “*nuova costruzione*”.

2.3. Ne discende l'accoglimento delle esaminate censure.

3. Con la quinta e la sesta doglianza, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connesse, si assume l'illegittimità del diniego comunale impugnato nella parte in cui ha subordinato l'ammissibilità dell'intervento alla preventiva approvazione di un Piano attuativo, in esecuzione della Deliberazione della Giunta comunale di Milano n. 552/2025 e della Determinazione Dirigenziale n. 4192/2025, poiché le richiamate determinazioni non sarebbero applicabili alla fattispecie oggetto di scrutinio, trattandosi di interventi conservativi in un contesto territoriale già integralmente urbanizzato.

3.1. I motivi sono fondati nei sensi di seguito specificati.

Come già rilevato in precedenza, l'intervento progettato dalla ricorrente deve essere qualificato alla stregua di una ristrutturazione edilizia e non quale nuova costruzione, con conseguente inapplicabilità nella specie delle previsioni – ovvero *“Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia”* – contenute nella Deliberazione della Giunta comunale di Milano n. 552/2025 e nella Determinazione Dirigenziale n. 4192/2025 (all. 3 e 4 al ricorso).

Difatti, l'obbligo di procedere attraverso la pianificazione attuativa riguarda soltanto gli interventi di nuova costruzione che prevedono il superamento dei 25 metri di altezza o una densità fondiaria superiore ai 3 mc/mq in zone non adeguatamente urbanizzate (cfr. art. 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942), oppure si pongano in discostamento dalle norme morfologiche del P.G.T.

La già evidenziata sostanziale corrispondenza dell'edificio in progetto rispetto a quello attualmente esistente (neutralità dell'impatto sul territorio e unicità dell'edificio interessato dall'intervento), con limitate modifiche in termini di sagoma e di destinazione d'uso, non determina alcuna variazione in ordine al carico urbanistico già prodotto dall'immobile oggetto di intervento e quindi non richiede alcuna maggiore urbanizzazione – se non per aspetti di dettaglio,

già considerati dalla proponente (cfr. tabella oneri, costo di costruzione e monetizzazioni degli standard allegata all'istanza di permesso di costruire: all. 18 al ricorso) – rispetto a quanto già esistente. Ciò trova una specifica conferma nella disciplina edilizia riferita allo specifico ambito che ammette interventi sino “*alla ristrutturazione edilizia*” (art. 19, comma 2, lett. c, e comma 4, lett. b, delle N.d.A. del P.d.R.: cfr. Tavola di inquadramento urbanistico, all. 11 al ricorso). L'attuazione della predetta disciplina edilizia non può che trovare diretta regolamentazione nello strumento pianificatorio, potendo ammettersi l'applicazione delle Linee di indirizzo richiamate in precedenza soltanto con riguardo a situazioni prive di una puntuale disciplina legale o urbanistica e comunque subordinatamente a una valutazione della struttura gestionale, responsabile ultima dell'applicazione delle previsioni pianificatorie, ove non stabilito diversamente dalla legge (si veda, quale eccezione, la competenza della Giunta comunale in materia di approvazione dei Piani attuativi).

Trattandosi di un intervento di riqualificazione conservativa, finalizzato al recupero architettonico e funzionale di un edificio esistente (e in continuità con lo stesso), senza alcuna rilevante trasformazione dell'esistente (c.d. neutralità dell'impatto urbanistico), lo stesso non deve essere assoggettato a pianificazione attuativa.

3.2. Da quanto evidenziato, discende la fondatezza delle scrutinate doglianze.

4. Da ultimo, deve rilevarsi che non possono costituire elementi ostativi alla positiva conclusione dell'iter edilizio, la carenza della relazione agronomica o l'asserita mancanza del parere A.M.S.A. – comunque prodotto in atti (all. 19 al ricorso) –, né eventuali problematiche di dettaglio di carattere esecutivo o di rilievo secondario, trattandosi di aspetti superabili attraverso l'attivazione del soccorso istruttorio, come espressamente previsto dell'art. 20, comma 5, del D.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 38, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2005.

5. In conclusione, la fondatezza degli esaminati motivi, previo assorbimento delle restanti doglianze, determina l'accoglimento del ricorso e l'annullamento del provvedimento di diniego del 7 ottobre 2025, prot. 518689 del 10 ottobre 2025, emesso dal Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione diretta PGT e SUE - Area Interventi Diretti Municipi 1-4 - Unità Territoriale Municipio I, avente a oggetto il rigetto dell'istanza di permesso di costruire prot. 210354 del 15 aprile 2025 presentata dalla ricorrente Savills Investment Management SGR S.p.A., nonché degli atti presupposti nei limiti di interesse; in conseguenza di ciò, si impone agli Uffici comunali competenti il riesame del progetto proposto dalla ricorrente nel rispetto delle indicazioni discendenti dalla presente sentenza, nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione, o notificazione se anteriore, della predetta pronuncia.

6. In considerazione delle peculiarità della controversia, le spese di giudizio, anche avuto riguardo alla fase dell'accesso ex art. 116 cod. proc. amm., possono essere compensate tra le parti, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore della parte ricorrente e a carico del Comune di Milano.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla gli atti con lo stesso ricorso impugnati, con gli effetti specificati in motivazione.

Spese compensate, salva la rifusione del contributo unificato in favore della ricorrente e a carico del Comune di Milano.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 21 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonio De Vita

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO