Pubblicato il 12/10/2026

N. 04529/2026 REG.PROV.COLL.
N. 05157/2025 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 5157 del 2025, proposto da

- Ruggeri R.E. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Simone Pisani e Michele Comaianni ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Milano, Via Eleonora Duse n. 3;

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;

nei confronti

- Matic Plast Milano S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. 0533385.U del 17 ottobre 2025, della Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e

SUE del Comune di Milano, ricevuto in data 17 ottobre 2025, avente a oggetto "*Via Crescenzago 99 - Ruggeri R.E. S.r.l. - Diniego dell'Istanza di Permesso di Costruire Convenzionato prot. n. PG 0323885 del 10/06/2022*";

- della comunicazione prot. 0386001.U del 17 luglio 2025, della Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE del Comune di Milano, notificata in pari data, concernente "*Comunicazione dei motivi ostativi, ai sensi dell'art. 10 bis della L. 241/1990, all'accoglimento dell'istanza di rilascio del permesso di costruire convenzionato prot. n. PG 0323885 del 10/06/2022*";

- nonché, ove occorrer possa, di ogni altro provvedimento presupposto, consequenziale, connesso, o comunque richiamato per relationem, conosciuto e non, tra cui:

- la deliberazione della Giunta comunale di Milano n. 552 del 7 maggio 2025 avente a oggetto "*Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia*";

- la Determinazione dirigenziale della Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano, emanata di concerto con la Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE, n. 4192 del 27 maggio 2025, avente a oggetto "*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*";

- la Disposizione di Servizio n. 2/2025 della Direzione Rigenerazione Urbana e della Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE del Comune di Milano prot. 0287834.I. del 30 maggio 2025 avente a oggetto "*Gruppo di Lavoro di cui alla Disposizione di Servizio 4/2025 - Definizione dell'attività di supporto in esecuzione della Determina dirigenziale n. 4192 del 27 maggio 2025*".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 22 settembre 2026, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 15 dicembre 2025 e depositato il 22 dicembre successivo, la società ricorrente ha impugnato in via principale il provvedimento prot. 0533385.U del 17 ottobre 2025, della Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE del Comune di Milano, ricevuto in data 17 ottobre 2025, avente a oggetto "*Via Crescenzago 99 - Ruggeri R.E. S.r.l. - Diniego dell'Istanza di Permesso di Costruire Convenzionato prot. n. PG 0323885 del 10/06/2022*" e la presupposta comunicazione prot. 0386001.U del 17 luglio 2025, recante i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990.

La società ricorrente è attualmente proprietaria di un complesso immobiliare sito in Milano, Via Crescenzago n. 99 (Catasto Terreni del Comune di Milano, Foglio 238, Mappali 199, 201, 202, 279 e Catasto Fabbricati del medesimo Comune Foglio 238, mappale 199), composto da capannoni e una palazzina uffici, utilizzato in passato per lo svolgimento dell'attività produttiva da parte della sua dante causa, ossia la società Matic Plast Milano S.r.l. A seguito della delocalizzazione dell'attività produttiva, quest'ultima ha avviato la procedura di cessione del predetto compendio alla ricorrente, sotto la condizione della previa approvazione del progetto edilizio, affinché si procedesse alla sua complessiva riqualificazione attraverso un'operazione di rigenerazione urbana. Ricadendo il complesso immobiliare de quo in un ambito completamente e adeguatamente urbanizzato, nonché dotato di tutti i servizi collettivi necessari, in data 23 dicembre 2021, la dante causa della ricorrente ha presentato al Comune di Milano una richiesta di verifica istruttoria preliminare facoltativa ai

sensi dell'art. 40 del Regolamento edilizio, concernente un intervento comportante la demolizione della superficie lorda esistente (SL) e relativa ricostruzione, con ampliamento mediante utilizzo di diritti edificatori fino a saturazione dell'indice territoriale ammissibile, nonché del bonus energetico. All'esito dell'istruttoria, il procedimento preliminare si è concluso con provvedimento dell'8 aprile 2022, con cui è stato ritenuto ammissibile l'intervento proposto, subordinatamente al rispetto delle prescrizioni poste dalla Commissione per il Paesaggio nel parere reso in data 24 marzo 2022, dove sono stati considerati anche i discostamenti planivolumetrici rispetto alle norme morfologiche riguardanti l'ambito di riferimento. In conseguenza di ciò, la società ricorrente, quale di promissaria acquirente del complesso immobiliare, ha presentato al Comune in data 10 giugno 2022 l'istanza di permesso di costruire convenzionato, ai sensi dell'art. 28-bis del D.P.R. n. 380 del 2001, per la realizzazione dell'intervento edilizio, consistente nella completa demolizione dell'edificato preesistente a destinazione produttiva e la costruzione di un complesso a destinazione residenziale libera composto da due edifici, che a fronte di una superficie complessiva insediabile pari a 7.618,80 mq di SL – ovvero 7.256,00 mq, ricavati dall'applicazione dell'indice territoriale di 1 mq/mq, cui è stato aggiunto il bonus volumetrico energetico del 5% – ha previsto una superficie totale di progetto pari a 7.616,79 mq. A livello planivolumetrico, pur discostandosi l'intervento dalle indicazioni morfologiche, sono state recepite le prescrizioni dettate nel corso dell'istruttoria preliminare dalla Commissione per il Paesaggio (nella seduta del 24 marzo 2022) ed è stato altresì previsto l'asservimento all'uso pubblico dell'area a verde attrezzato, avente superficie pari a 1.515,40 mq, che si affaccia sulla Via Crescenzago e il Parco Lambro. La società ricorrente ha poi depositato lo schema di convenzione integrativo del permesso di costruire. Sulla scorta degli esiti favorevoli dell'istruttoria preliminare, la parte istante ha acquistato in via definitiva il complesso immobiliare dalla dante causa. Dopo l'avvio dell'istruttoria sulla domanda di permesso di costruire convenzionato,

sebbene siano state tempestivamente riscontrate le richieste di integrazione documentale rivolte alla società ricorrente e sia stata convocata anche la Conferenza di servizi per acquisire l'apporto degli Enti coinvolti, il procedimento non si è concluso nei termini previsti. Contestualmente al procedimento edilizio avviato dalla ricorrente, con la deliberazione n. 199 del 23 febbraio 2024, la Giunta comunale di Milano ha approvato gli indirizzi per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia, con riferimento alle pratiche edilizie riguardanti lavori in corso o già ultimati, dando mandato al Direttore della Direzione Rigenerazione Urbana di procedere alla loro attuazione; in conseguenza di ciò, attraverso la Disposizione di servizio n. 3/2024, la Direzione Rigenerazione Urbana ha costituito un apposito Gruppo di lavoro, cui ha fatto seguito l'adozione della Disposizione di Servizio n. 4/2024, recante indicazioni al fine di orientare temporaneamente l'attività amministrativa nei procedimenti edilizi in corso. Con l'ulteriore deliberazione n. 552 del 7 maggio 2025, la Giunta comunale ha dettato le nuove Linee di indirizzo per la realizzazione degli interventi edilizi, al fine di garantire "*in via ordinaria e fino ad avvenuta efficacia della variante di PGT in redazione, la coordinata e uniforme prosecuzione dell'attività di istruttoria degli interventi edilizi urbanistici*"; in particolare, si è stabilito che, per la realizzazione di edifici aventi le caratteristiche di cui all'art. 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, ossia con un'altezza superiore ai 25 metri e/o una densità fondiaria di 3 mc/mq, l'ammissibilità di eventuali discostamenti dalle indicazioni morfologiche previste dal P.G.T. avrebbe potuto essere valutata solo nell'ambito di procedimenti di pianificazione attuativa. In attuazione delle citate Linee di indirizzo sono state adottate la Determinazione dirigenziale n. 4192 del 27 maggio 2025 della Direzione Rigenerazione Urbana assunta di concerto con la Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE e la Disposizione di servizio n. 2/2025 del 12 giugno 2025. Soltanto in data 17 luglio 2025, gli Uffici comunali hanno riattivato il procedimento edilizio avviato dalla ricorrente, alla quale è stata trasmessa la

comunicazione recante i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, attraverso cui è stato segnalato che, in applicazione dell'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942 e alla luce dei contenuti delle Linee di Indirizzo, delle Indicazioni e della Disposizione di Servizio, comportando l'intervento edilizio in progetto il raggiungimento di una altezza superiore a 25 metri e un indice fondiario superiore a 3 mc/mq e ponendosi altresì in discostamento alle norme morfologiche, in quanto "*la linea dell'edificio a torre eccede l'inviluppo limite*", sarebbe stato necessario ricorrere al Piano attuativo, essendo il permesso di costruire convenzionato titolo abilitativo non idoneo nella concreta fattispecie. A seguito della presentazione delle osservazioni da parte della ricorrente, con provvedimento del 17 ottobre 2025, il Comune ha rigettato la richiesta di permesso di costruire convenzionato, confermando il contenuto del preavviso di diniego e sottolineando che l'intervento edilizio proposto dovesse qualificarsi (integralmente) come "*nuova costruzione*" non conforme alle norme morfologiche del P.G.T.

Assumendo l'illegittimità del diniego comunale e degli atti presupposti, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento, in primo luogo, per violazione e falsa applicazione degli artt. 14, comma 1-bis, e 10, comma 2, della legge della regionale n. 12 del 2005, per violazione dell'art. 13 delle Norme di attuazione (N.d.A.) del Piano delle regole (P.d.R.) del Piano di governo del territorio (P.G.T.) vigente, per eccesso di potere per sviamento, per illegittimità del diniego in via derivata per incompetenza della Giunta comunale di Milano, della Direzione Rigenerazione Urbana e della Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE nell'individuazione di nuove fattispecie assoggettate a Piano attuativo e per violazione dell'art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005 e dell'art. 42, comma 2, lett. b, del D. Lgs. n. 267 del 2000.

Ulteriormente 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 difetto di istruttoria e per travisamento degli elementi di fatto e di diritto in relazione all'analisi dei servizi esistenti, anche alla luce del Piano dei Servizi del

P.G.T., la violazione dell'art. 28-bis del D.P.R. n. 380 del 2001 e l'eccesso di potere per carenza dei presupposti e per difetto di motivazione.

Ancora sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10-bis della legge n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per difetto di motivazione e per carenza di istruttoria, sotto ulteriore e distinto profilo, e la violazione del principio di trasparenza e di buon andamento dell'Amministrazione.

Inoltre sono stati dedotti la violazione del principio di legittimo affidamento della società, la violazione degli artt. 1 e 3 della legge n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per violazione dei principi di collaborazione e della buona fede, per difetto di motivazione, per carenza di istruttoria, per illogicità e contraddittorietà manifesta con precedenti atti e la violazione, errata e falsa applicazione degli artt. 22 e 23 delle Norme di attuazione (N.d.a.) del Piano delle regole (P.d.R.) del Piano di governo del territorio (P.G.T.) vigente.

Infine sono stati dedotti violazione dell'art. 3, comma 1, lett. d) ed e), del D.P.R. 380 del 2001, la violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 51 della legge regionale n. 12 del 2005, la violazione e falsa applicazione dell'art. 11 del Piano dei servizi (P.d.S.) del P.G.T. e l'eccesso di potere per illogicità manifesta e irragionevolezza.

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

In prossimità dell'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 22 settembre 2026, il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto in decisione la causa.

DIRITTO

1. Il ricorso non è fondato.

2. Con la prima e la seconda doglianza, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connesse, si assume l'illegittimità della reiezione da parte degli Uffici comunali dell'istanza di rilascio del permesso di costruire

convenzionato presentata dalla società ricorrente, poiché nella specie si tratterebbe di un intervento che risulta conforme al P.G.T., seppure in presenza di un discostamento dalle norme morfologiche, in quanto ricadente su un lotto libero, adeguatamente e completamente urbanizzato, posto all'interno del tessuto urbano consolidato; tale intervento non rientrerebbe quindi tra i casi in cui lo strumento urbanistico generale impone il ricorso alla pianificazione attuativa, né tale obbligo potrebbe ricavarsi dalle disposizioni richiamate a supporto del diniego impugnato, ovvero dalle Linee di indirizzo, dalla Determinazione dirigenziale e dalla Disposizione di Servizio adottate dal Comune di Milano nel 2025, trattandosi di atti amministrativi privi di valore cogente e di effetti vincolanti e perciò inidonei a derogare e a implementare le previsioni contenute nel P.G.T. e nella legge.

2.1. Le censure sono complessivamente infondate.

In via di premessa, va evidenziato che l'intervento progettato dalla società ricorrente e oggetto del diniego comunale prevede la completa demolizione di tre edifici a destinazione produttiva, composti principalmente da capannoni e uffici, e la realizzazione di un complesso a destinazione residenziale composto da due edifici (un corpo in linea basso e un edificio a torre), disposti a impianto prevalentemente aperto con una SL (superficie lorda) di progetto pari a 7.616,79 mq (all. 8, pagg. 81 e 82, e all. 11 del Comune); l'altezza del realizzando edificio a torre è superiore a 25 metri (22 piani fuori terra) e la volumetria è superiore a 3 mc/mq (cfr. all. 12 del Comune). L'intervento risulta inoltre in difformità dalle norme morfologiche, in quanto una parte della cortina edilizia dell'edificio non rispetta l'obbligo di allineamento sul confine con lo spazio pubblico e la torre eccede l'inviluppo massimo determinato dalla LH (linea di altezza) dell'edificio su Via Ruggeri.

La determinazione comunale impugnata è attuativa delle previsioni contenute nella Deliberazione di Giunta comunale n. 552 del 7 maggio 2025 e nella Determinazione della Direzione Rigenerazione Urbana n. 4192 del 27 maggio 2025, secondo le quali laddove, come nel caso di specie, l'intervento edilizio

(i) debba qualificarsi come nuova costruzione, (ii) presenti un'altezza superiore a 25 m, (iii) abbia un indice superiore a 3 mc/mq e (iv) risulti in discostamento dalla norma morfologica stabilita dal P.G.T., è necessario per la sua realizzazione il ricorso al Piano attuativo.

Come già ritenuto da questa Sezione con riferimento alla Deliberazione di Giunta comunale n. 199/2024 e alle conseguenti Disposizioni di servizio n. 3/2024 e n. 4/2024 – T.A.R. Lombardia, Milano, II, 4 agosto 2026, n. 4033; II, 10 marzo 2026, n. 1157; II, 20 gennaio 2026, n. 284; II, 7 gennaio 2026, n. 59; II, 6 novembre 2025, n. 3605 –, gli atti comunali oggetto di impugnazione nella presente sede, ovvero la Deliberazione di Giunta comunale n. 552/2025 e la Determinazione della Direzione Rigenerazione Urbana n. 4192 del 27 maggio 2025, nonché la correlata Disposizione di Servizio n. 2/2025, aventi natura di atti generali, risultano immuni dalle censure formulate dalla parte ricorrente.

È stato infatti evidenziato che l'adozione della deliberazione della Giunta del Comune di Milano n. 199/2024 «*si inserisce in un contesto di oggettiva incertezza giuridica, originato dall'avvio di indagini penali da parte della Procura della Repubblica di Milano su svariate ipotesi di reato legate a interventi edilizi. Tali indagini hanno messo in discussione le prassi interpretative fino a quel momento seguite dagli uffici comunali in relazione ad aspetti centrali della disciplina urbanistico-edilizia. In questo scenario, la decisione della Giunta di "orientare temporaneamente l'attività amministrativa tenendo conto delle indicazioni desumibili dal decreto del GIP di Milano", non costituisce un atto di "sviamento", bensì un legittimo e prudente esercizio del potere di indirizzo e controllo politico-amministrativo che spetta agli organi di governo. Come già evidenziato dalla Sezione, l'Amministrazione ha agito in un'ottica di cautela e autotutela, al fine di garantire la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa in un contesto di oggettiva incertezza interpretativa. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, non si tratta di una supina adesione a tesi accusatorie, ma di una presa d'atto responsabile di un potenziale contrasto tra le prassi seguite e l'interpretazione delle norme propugnata dall'autorità giudiziaria. L'Amministrazione, pur ribadendo la plausibilità del proprio*

operato passato, ha ritenuto opportuno adottare un indirizzo più restrittivo, in via cautelativa, per il futuro, in attesa di un consolidamento giurisprudenziale o di un intervento legislativo chiarificatore. Tale scelta rientra pienamente nella discrezionalità dell'ente e risponde ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. La presunta disparità di trattamento tra titoli già efficaci e procedimenti ancora in corso non sussiste, in quanto un mutamento delle prassi interpretative costituisce una legittima facoltà discrezionale della pubblica amministrazione il cui esercizio deve essere conforme a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, ai quali sempre deve ispirarsi l'azione amministrativa. Si è già evidenziato come l'adeguamento alla linea interpretativa sposata dalla Procura della Repubblica e dal GIP di Milano sia stata temporaneamente accolta dall'amministrazione non in ragione di un mutato quadro normativo ma per evitare che dall'applicazioni delle consolidate prassi interpretative, nello sviluppo dell'attività edilizia ed urbanistica, possano derivare ulteriori ricadute negative sul tessuto economico e sociale della città e sulla stessa amministrazione comunale. Su tali presupposti, il mutamento dell'indirizzo interpretativo, con possibili ricadute sul piano della disparità di trattamento, appare ragionevolmente giustificato poiché sorretto dall'oggettiva esigenza di evitare, "l'esposizione in qualità di indagati di altri operatori privati e funzionari comunali, ma anche notevoli ricadute di rilevanza pubblica sull'attività degli uffici del Comune, delle imprese di costruzione, nonché sul mercato immobiliare di Milano e sulla vita delle persone che fanno affidamento sulla possibilità di utilizzare tali unità immobiliari come abitazioni o luoghi di lavoro", come condivisibilmente sostenuto nella Delibera 199/2024" (T.A.R. Milano, 06.11.2025, Sez. II, n. 3605). Come già rilevato, il fulcro delle censure della ricorrente si concentra sulla Disposizione di Servizio n. 4/2024 che (…) avrebbe introdotto nuove e illegittime definizioni di "ristrutturazione edilizia" e "nuova costruzione", in violazione dell'art. 3 del D.P.R. 380/2001 e della riserva di legge statale in materia. Anche questa doglianza non è condivisibile. Ad avviso del Collegio, difatti, la Disposizione di Servizio n. 4/2024 [come, a fortiori la precedente n. 3/2024, che ha natura endoprocedimentale,] non incide sulla definizione normativa di ristrutturazione edilizia, ma si limita a dettare "criteri guida per qualificare un intervento quale Nuova costruzione" ai sensi del primo periodo dell'art. 3 comma 1 lett. e) del d.P.R.

380/2001. Tale norma, come noto, definisce la "nuova costruzione" in via residuale, come ogni "trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti". Spetta all'autorità comunale, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, qualificare in concreto l'intervento, accertando se esso comporti una reale "trasformazione edilizia e urbanistica del territorio". La Disposizione di Servizio n. 4/2024, pertanto, non innova l'ordinamento, ma predetermina, in un'ottica di coerenza e imparzialità, i criteri che consentono di valutare quando un intervento di demolizione e ricostruzione, per la sua radicalità, esorbita dalla nozione di ristrutturazione e integra una trasformazione tale da dover essere ricondotta alla categoria superiore della nuova costruzione. I criteri individuati – la modifica del numero degli edifici e la mancanza di qualsiasi "traccia" dell'immobile preesistente – sono stati ritenuti ragionevoli indicatori della rottura di quel "nesso di continuità" tra la vecchia e la nuova costruzione che giustifica il passaggio di qualifica, in piena coerenza con i principi affermati dal giudice d'appello nella (…) pronuncia n. 8542/2025. In conclusione, gli atti generali impugnati dal ricorrente non sono affetti dai vizi di illegittimità denunciati. La Delibera di Giunta n. 199/2024 costituisce un legittimo atto di indirizzo politico-amministrativo, adottato in via prudenziale in un contesto di incertezza interpretativa. Le Disposizioni di Servizio che ne sono seguite, e in particolare la n. 4/2024, non hanno introdotto nuove norme in violazione della competenza statale, ma si sono limitate a fornire criteri per l'esercizio della discrezionalità tecnica dell'Amministrazione nell'applicazione della definizione residuale di "nuova costruzione" prevista dall'art. 3, comma 1, lett. e) del D.P.R. 380/2001. L'operato dell'Amministrazione si palesa, dunque, come legittimo, ragionevole e conforme ai principi di legalità e buon andamento» (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 20 gennaio 2026, n. 284, ripresa da T.A.R. Lombardia, Milano, II, 10 marzo 2026, n. 1157).

Analogamente, le previsioni contenute nelle impugnate Deliberazione di Giunta comunale n. 552/2025 (recante l'aggiornamento delle Linee di indirizzo adottate a suo tempo con Deliberazione n. 199 del 23 febbraio 2024) e Determinazione n. 4192/2025 (nonché nella Disposizione n. 2/2025) non hanno innovato l'ordinamento con l'introduzione di nuove definizioni e

classificazioni in ambito edilizio, ma hanno proceduto a una perimetrazione e puntualizzazione (altresì) delle modalità attuative degli interventi costruttivi, anche allo scopo di garantire uniformità di trattamento agli operatori nell'applicazione della normativa: la Deliberazione di Giunta comunale n. 552/2025 rappresenta un "*atto di indirizzo gestionale legittimamente adottato, compatibile con il quadro normativo primario e sorretto da adeguata motivazione pubblicistica*" (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 1° ottobre 2026, n. 4412).

Ciò risulta perfettamente coerente con la previsione dell'art. 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, che impone il ricorso alla pianificazione attuativa in presenza di costruzioni che abbiano volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, oppure sviluppino altezze superiori a 25 metri (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 1° ottobre 2026, n. 4413; II, 4 agosto 2026, n. 4033). La suddetta disposizione primaria esprime un principio fondamentale in materia di governo del territorio e non può perciò essere derogata né dalla legislazione regionale né, a maggior ragione, dalla disciplina pianificatoria comunale (cfr., sulla ascrivibilità della disciplina relativa ai titoli edilizi ai principi fondamentali dell'edilizia, rientrante nella potestà legislativa statale, ex multis, Corte costituzionale, sentenze n. 86 del 2026 e n. 61 del 2026; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 4 agosto 2026, n. 4033).

Quindi sia l'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2005 ("*Il piano delle regole* [con riguardo al tessuto urbano consolidato] *definisce altresì, con riferimento a quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, lettera b), le caratteristiche fisico-morfologiche che connotano l'esistente, da rispettare in caso di eventuali interventi integrativi o sostitutivi, nonché le modalità di intervento, anche mediante pianificazione attuativa o permesso di costruire convenzionato, nel rispetto dell'impianto urbano esistente, ed i criteri di valorizzazione degli immobili vincolati*"), sia l'art. 13, comma 3, lett. c, delle N.d.A. del P.d.R. del P.G.T. vigente ("*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: … 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") non possono "*superare*" quanto prescritto dall'art. 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, ma devono invece essere interpretati compatibilmente con tale ultima disposizione, con cui peraltro non presentano evidenti e insanabili contrasti.

Si deve poi aggiungere che "*non sussistono elementi normativi per concludere nel senso del carattere transitorio o recessivo della disposizione in esame, né può ritenersi implicitamente abrogata o superata dall'entrata in vigore del D.M. n. 1444/1968, dalla legislazione regionale o dalla sopravvenienza degli strumenti urbanistici comunali. (…) Si tratta di una previsione ancora oggi dotata di forza normativa tale da essere considerata imprescindibile parametro di verifica rispetto ad una prospettiva di corretto e armonico assetto urbanistico. La disposizione in esame è diretta a garantire che ad ogni insediamento ad alta intensità edificatoria corrisponda un adeguato dimensionamento e potenziamento delle infrastrutture e degli standard pubblici. (…) Questo Tribunale ha già avuto modo di rilevare in precedenti pronunce che risulta inconferente il richiamo al rapporto con il comma 8 del medesimo articolo (T.A.R. n.284/2026, cit.; T.A.R. 4033/2026, cit.). Ad avviso del Collegio, le due previsioni operano, infatti, su piani logico-funzionali distinti e complementari. (…) Mentre il comma 8 (attuato dal D.M. n. 1444/1968) assolve a una funzione generale e programmatica, vincolando i Comuni, in sede di pianificazione generale, a rispettare a monte le soglie inderogabili di densità, altezze, distanze e dotazioni minime di spazi pubblici, il comma 6 disciplina, invece, la fase esecutiva e attuativa, ponendosi quale norma di salvaguardia che impedisce ex lege la realizzazione diretta di interventi edilizi che superino le soglie dimensionali ivi individuate (densità fondiaria superiore a 3 mc/mq o altezze superiori a 25 metri) in assenza di una pianificazione di dettaglio*" (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 1° ottobre 2026, n. 4412).

Il Collegio è consapevole che la giurisprudenza – anche della Sezione (a partire da T.A.R. Lombardia, Milano, II, 22 luglio 2025, n. 2747) – ha ritenuto di poter prescindere dalla pianificazione attuativa, laddove ci si trovi al cospetto di un comparto completamente urbanizzato, ma ciò rappresenta

comunque un'eccezione di stretta interpretazione, e non esclude che possa riconnettersi rilevanza anche alla necessità di garantire che l'intervento edilizio da realizzare si ponga in maniera armonica rispetto al contesto in cui si va a inserire. Attraverso le norme morfologiche il pianificatore assicura l'integrazione e la coerenza tipologica del nuovo organismo edilizio con l'intorno urbanizzato e pertanto non risulta irragionevole assoggettare a pianificazione attuativa gli interventi edificatori che, oltre a rientrare nello spettro di applicazione dell'art. 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, si pongano in discostamento dalle norme morfologiche.

Attraverso la pianificazione attuativa si garantisce una più adeguata valutazione dell'impatto urbanistico complessivo dell'intervento, nonché si tutelano anche le garanzie partecipative e di pubblicità correlate alla realizzazione di trasformazioni profonde del tessuto urbano. Del resto, l'incidenza di una trasformazione edilizia non è determinata esclusivamente dai suoi elementi quantitativi (volumetria, altezze, peso insediativo, ecc.), ma anche dalle concrete modalità del suo insediamento e dell'armonizzazione con il contesto circostante (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 1° ottobre 2026, n. 4413).

Tale conclusione non appare smentita dalla circostanza che, avendo il P.G.T. già previsto il "*discostamento*" dalle norme morfologiche, si imporrebbe l'assentibilità del correlato progetto con titolo diretto, poiché in linea generale è lo stesso P.G.T. a prevedere ipotesi di pianificazione attuativa conforme, ovvero che non rappresentano una sua variante (cfr., per alcuni esempi, art. 13, comma 3, lett. c, art. 21, comma 6, art. 26 e art. 52, comma 8, delle N.d.A. del P.d.R.). Ciò naturalmente rende soltanto più complesso e articolato il procedimento per realizzare un intervento che non si pone in attuazione lineare e autoesecutiva delle regole morfologiche del tessuto e che richiede una valutazione più ampia sull'assetto planivolumetrico, sugli standard, sugli allineamenti e sull'armonico raccordo con il contesto (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 1° ottobre 2026, n. 4413). La soglia rilevante a tal fine è stata

individuata con riguardo alle ipotesi in cui l'intervento ha un più consistente impatto, ossia presenta gli indici di cui all'art. 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942 (altezza superiore ai 25 metri e densità volumetrica maggiore di 3 mc/mq).

2.2. Alla stregua delle suesposte considerazioni, le scrutinate doglianze risultano infondate.

3. Con il terzo motivo di ricorso si assume l'illegittimità del diniego comunale, poiché sarebbero state violate le garanzie partecipative della ricorrente, non avendo gli Uffici comunali valutato compiutamente gli apporti procedimentali dalla stessa forniti, ed essendosi provveduto a qualificare l'intervento edilizio come "*nuova costruzione*" solo nella motivazione del provvedimento conclusivo, omettendo qualsiasi riferimento all'atto della comunicazione dei motivi ostativi.

3.1. La censura è infondata.

Contrariamente a quanto dedotto dalla parte ricorrente, in sede di preavviso di rigetto è stato espressamente specificato che "*l'intervento si qualifica di nuova costruzione art. 3 comma 1 lettera e DPR 380/2001*" (cfr. pag. 2/3, quarto rigo della comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10-bis della legge n. 241 del 1990: all. 2 al ricorso); sul punto perciò nessuna omissione può essere imputata agli Uffici comunali.

Quanto poi all'asserito poco approfondito esame delle osservazioni procedimentali prodotte dalla ricorrente, lo stesso risulta smentito dalla lettura del provvedimento impugnato dove si afferma expressis verbis che sono state "*valutate le Osservazioni presentate dalla Parte nei termini di legge in data 25.07.2025, in atti con Prot. 0402715.E del 28/07/2025, le quali tuttavia non offrono elementi di valutazione utili ad escludere la sussunzione dell'intervento edilizio alla fattispecie sopra richiamata di cui alla Deliberazione di Giunta comunale n. 552/2025 nella parte in cui dispone, per gli interventi aventi le caratteristiche come quello in esame, la necessità di ricorso a Piano attuativo. Le argomentazioni di Parte non valgono a smentire alcuna delle risultanze tecniche dell'istruttoria svolta dagli uffici di cui sopra ai nn. 1), 2) e 3), i quali,*

piuttosto, vengono qui nuovamente rilevati e confermati quali elementi di progetto che impongo la previa approvazione di un Piano attuativo da parte della Giunta comunale" (all. 1 al ricorso).

In tal modo risulta dimostrato che il provvedimento finale ha espressamente e sostanzialmente preso in esame le deduzioni della parte istante e ha altresì confutato nel merito i rilievi dalla stessa formulati, rendendo infondata la censura attorea in ordine alla violazione delle proprie garanzie procedimentali.

D'altronde, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, le norme in materia di partecipazione procedimentale devono essere interpretate non in senso formalistico, bensì avendo riguardo all'effettivo e oggettivo pregiudizio che la loro inosservanza abbia causato alle ragioni del soggetto privato nello specifico rapporto con la pubblica Amministrazione (Consiglio di Stato, IV, 16 luglio 2026, n. 5812; IV, 20 maggio 2026, n. 4046; IV, 3 marzo 2026, n. 1668; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 3 giugno 2025, n. 1896; IV, 2 maggio 2023, n. 1043; IV, 21 aprile 2023, n. 982). La partecipazione al procedimento amministrativo, difatti, non deve garantire un puntuale e analitico vaglio di tutte le possibili argomentazioni che possono essere svolte dalla parte privata, bastando che la parte sia stata messa in condizione di interloquire con l'Amministrazione e che tale aspetto emerga con chiarezza dalla motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell'atto conclusivo; è sufficiente che tale motivazione renda palese l'inconciliabilità della determinazione assunta con le tesi contenute nelle deduzioni della parte istante (cfr. Consiglio di Stato, VI, 15 febbraio 2023, n. 1577; anche, V, 9 giugno 2025, n. 4971; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 5 giugno 2026, n. 2929; II, 12 febbraio 2026, n. 708; IV, 22 dicembre 2025, n. 4224; IV, 3 giugno 2025, n. 1896).

3.2. Da quanto evidenziato, discende l'infondatezza dell'esaminata doglianza.

4. Con il quarto motivo di ricorso si assume la lesione del legittimo affidamento della ricorrente, poiché a conclusione dell'istruttoria preliminare ai sensi dell'art. 40 del Regolamento edilizio sarebbe stato ritenuto ammissibile

il progetto presentato e sarebbe stata altresì indicata come modalità di attuazione dell'intervento il permesso di costruire convenzionato.

4.1. La doglianza è infondata.

L'art. 40 del vigente Regolamento edilizio del Comune di Milano stabilisce che "*il soggetto interessato, prima della presentazione del progetto edilizio e dei progetti definitivi delle opere di urbanizzazione e attrezzature per servizi, nonché della definizione dell'atto d'obbligo o della convenzione, nelle fattispecie indicate agli articoli di cui al presente capo, può presentare istanza agli uffici competenti per l'attivazione di un procedimento istruttorio preliminare che consenta l'individuazione delle linee fondamentali degli elementi caratterizzanti l'intervento e la fattibilità dello stesso (indicazioni per la scelta dei servizi, attrezzature e urbanizzazioni necessarie, gli indirizzi per la progettazione, le indicazioni e gli elementi per la definizione dell'atto d'obbligo o degli accordi convenzionali con l'Amministrazione) e/o la definizione di un progetto preliminare delle opere di urbanizzazione e delle attrezzature per servizi.*

Nei casi in cui il soggetto legittimato presenti un'istanza che proponga degli scostamenti dalle previsioni morfologiche fissate dal Piano di Governo del Territorio o comunque rientri in una delle ipotesi di cui all'Articolo 35 (Convenzionamento tipologico e planivolumetrico) del presente Regolamento, deve indicarlo espressamente nella richiesta. In questi casi il progetto preliminare dovrà essere accompagnato da una relazione adeguatamente motivata in merito alle necessità degli scostamenti proposti e/o relazione storico documentale che dovrà essere positivamente valutata dalla Commissione per il Paesaggio.

Gli esiti di questa fase preliminare, che ove necessario potrà prevedere anche la convocazione di una Conferenza dei Servizi preliminare, ai sensi dell'Art. 14 - bis della legge n. 241/1990 e l'acquisizione del parere della Commissione per il paesaggio e del Consiglio di Zona, nei casi previsti, saranno riportati in un provvedimento i cui contenuti di accertamento e definizione saranno reiterati senza ulteriore istruttoria nel procedimento definitivo per il rilascio del titolo.

Detto provvedimento ha validità di dodici mesi dalla sua comunicazione.

Il procedimento si dovrà concludere entro 30 giorni; nei casi di particolare complessità (es. coinvolgimento di più settori o necessità di Conferenza dei Servizi) dovrà concludersi entro

120 giorni dalla presentazione".

Dall'esame della richiamata disposizione si ricava che dal procedimento in essa disciplinato non scaturisce l'adozione del provvedimento definitivo e conclusivo in ordine al rilascio o meno del richiesto titolo edilizio, rappresentando siffatto procedimento soltanto una fase prodromica all'assunzione del provvedimento finale, ovvero del titolo edilizio, il quale dovrà recepire anche gli esiti del predetto procedimento istruttorio preliminare, unitamente agli altri aspetti non esaminati in tale specifica sede istruttoria.

Difatti, l'oggetto dell'istanza del privato riguarda espressamente una "*istruttoria preliminare facoltativa*" che riveste carattere interlocutorio e non obbligatorio, in quanto non ha ad oggetto l'esame della vera e propria domanda finalizzata al rilascio del titolo edilizio e quindi il complesso di tutti gli elementi costitutivi riguardanti la predetta richiesta di titolo edilizio (permesso di costruire o Piano attuativo: cfr. art. 38 della legge regionale n. 12 del 2005), ma afferisce soltanto alla "*individuazione delle linee fondamentali degli elementi caratterizzanti l'intervento e* [al]*la fattibilità dello stesso*".

Pertanto, all'esito di siffatto procedimento, anche laddove concluso con esito positivo, comunque deve essere presentata, da parte del privato istante, la richiesta del titolo edilizio vero e proprio, contenente tutti gli elementi stabiliti dalla legge e perciò idonea a specificare in maniera puntuale tutti gli aspetti dell'intervento programmato (relazione tecnica, planimetrie complete, tavole, ecc.), come richiesto dalla legge. Ne discende che le risultanze del procedimento preliminare de quo non possono assumere i connotati della definitività, avuto riguardo alla circostanza che la determinazione degli Uffici comunali viene resa su un progetto di massima, nel contesto di un'attività di tipo consultivo e in via collaborativa, e dunque non in sede conclusiva (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 25 novembre 2021, n. 2615; II, 27 febbraio 2017, n. 452). Del resto, la stessa disposizione regolamentare specifica che "*gli esiti di questa fase preliminare (…) saranno riportati in un provvedimento i cui contenuti*

di accertamento e definizione saranno reiterati senza ulteriore istruttoria nel procedimento definitivo per il rilascio del titolo", evidenziando che dovrà comunque essere avviato lo specifico e appropriato procedimento (tipizzato dalla legge) per il rilascio del titolo edilizio, soltanto all'esito del quale verrà adottato il provvedimento definitivo che comunque, fatti salvi gli aspetti già esaminati in sede preliminare, dovrà ricomprendere anche tutti i restanti elementi, non oggetto di previo esame, necessari per consentire la verifica della sussistenza di tutti i presupposti individuati dalla normativa edilizia.

La natura atipica dell'atto di verifica di fattibilità, espressione di una attività di tipo consultivo-collaborativa, non risulta in grado di produrre effetti lesivi della sfera giuridica dell'interessato, poiché lo stesso non vincola l'Amministrazione rispetto all'adozione del provvedimento definitivo, che potrebbe avere un contenuto differente, anche in relazione alla connessa facoltà per le parti private di introdurre, nell'ordinario procedimento finalizzato al rilascio di un titolo edilizio, nuove argomentazioni e nuovi elementi (cfr. T.R.G.A., Trento, 8 febbraio 2019, n. 30). Del resto, soltanto il rilascio (o il diniego) di un titolo edilizio rappresenta un atto di natura provvedimentale in senso proprio, attesa la sua idoneità a definire un procedimento tipico e puntualmente disciplinato dalla normativa, dal quale deriva in maniera irreversibile il conseguimento del bene della vita richiesto o la sua impossibilità di acquisizione (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 2 luglio 2024, n. 2053; II, 8 maggio 2023, n. 1085; II, 10 gennaio 2022, n. 42; II, 23 dicembre 2021, n. 2897).

Sulla scorta dei richiamati presupposti, nessun affidamento può ritenersi maturato in capo alla ricorrente a seguito del positivo esito dell'istruttoria preliminare, nemmeno con riguardo alla puntuale e specifica modalità attuativa dell'intervento edificatorio, non individuata in tale frangente.

Del resto, con riguardo all'ambito edilizio, è stato evidenziato "*che l'attività istruttoria costituisce conseguenza della presentazione dell'istanza da parte del privato e non*

equivale né all'approvazione del progetto né al rilascio del titolo necessario alla sua realizzazione" (Consiglio di Stato, IV, 24 settembre 2026, n. 7083).

Difatti, è del tutto fisiologica l'evenienza che un progetto edilizio non eseguibile tramite intervento diretto (sulle diverse tipologie di titoli edilizi e sul loro regime, cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 25 maggio 2026, n. 2604) non venga approvato, considerati i diversi interessi che vengono in rilievo nel corso del procedimento, con la conseguenza che in tal caso non si configurano forme di affidamento tutelabili (cfr., persino con riguardo a un Piano attuativo già adottato, T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 5 dicembre 2023, n. 2951; anche, II, 19 novembre 2014, n. 2765, confermata da Consiglio di Stato, IV, 17 gennaio 2019, n. 413; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 13 agosto 2026, n. 4096; II, 6 agosto 2026, n. 4035; cfr., più in generale, Consiglio di Stato, IV, 5 agosto 2025, n. 6930).

A confermare l'assenza dei presupposti perché si potesse configurare un legittimo affidamento in capo al privato istante concorre poi anche il parere negativo espresso dal Rappresentante del Municipio 3 nel corso della seduta n. 40 del 24 novembre 2022 della Commissione per il Paesaggio, motivato con l'impossibilità di accedere alla documentazione di progetto, pur in presenza di un intervento di rilevante complessità (all. 14 del Comune).

Neppure assume rilievo determinante in senso contrario la circostanza che la comunicazione comunale adottata a conclusione del procedimento ex art. 40 del Regolamento edilizio facesse riferimento alla competenza dell'Unità Convenzionamenti per l'eventuale presentazione del titolo edilizio, trattandosi di una mera indicazione organizzativa in ordine all'Ufficio competente alla gestione della pratica, assolutamente inidonea a confermare la fattibilità dell'intervento per il tramite del permesso di costruire convenzionato.

4.2. Ne discende il rigetto della predetta doglianza.

5. Con la quinta censura di ricorso si deduce l'illegittima qualificazione (integrale) dell'intervento edilizio proposto come nuova costruzione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), del D.P.R. n. 380 del 2001, che imporrerebbe una

dotazione di servizi ulteriore rispetto a quella prevista per gli interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento di destinazione d'uso ai sensi dell'art. 51, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2005 e dell'art. 11, comma 3, delle Norme di attuazione del Piano dei Servizi del vigente P.G.T.

5.1. Il motivo è infondato.

Come già rilevato al precedente paragrafo 2.1, l'intervento edilizio oggetto di controversia prevede la completa demolizione di tre edifici a destinazione produttiva, composti principalmente da capannoni e uffici, e la realizzazione di un complesso a destinazione residenziale composto da due edifici (un corpo in linea basso e un edificio a torre), disposti a impianto prevalentemente aperto con una SL (superficie lorda) di progetto pari a 7.616,79 mq (all. 8, pagg. 81 e 82, e all. 11 del Comune); l'altezza del realizzando edificio a torre è superiore a 25 metri e la volumetria è superiore a 3 mc/mq (cfr. all. 12 del Comune). L'intervento risulta inoltre in difformità dalle norme morfologiche, in quanto una parte della cortina edilizia dell'edificio non rispetta l'obbligo di allineamento sul confine con lo spazio pubblico e la torre eccede l'inviluppo massimo determinato dalla LH (linea di altezza) dell'edificio su Via Ruggeri.

A prescindere dall'applicazione delle Linee di indirizzo di cui alla deliberazione della Giunta comunale di Milano n. 552 del 7 maggio 2025, della Determinazione dirigenziale n. 4192/2025 e della Disposizione di Servizio n. 2/2025, la giurisprudenza di questo Tribunale, confermata anche dal Giudice d'appello, esclude la ricorrenza di una ristrutturazione edilizia e ritiene essersi in presenza di una nuova costruzione laddove l'intervento non riguardi un singolo immobile preesistente, ma si riferisca una pluralità di manufatti che vengono accorpati in un unico volume, oppure all'opposto si proceda al frazionamento di un unico volume originario in più edifici di nuova realizzazione (principio dell'unicità dell'edificio); ugualmente si è in presenza di una nuova costruzione allorquando l'intervento non sia "*neutro*" sotto il profilo dell'impatto fisico e comporti "*una trasformazione del territorio ulteriore*

rispetto a quella già determinata dall'immobile demolito" (neutralità dell'impatto sul territorio) o consista nell'accorpamento di volumi di pertinenze all'edificio principale (Consiglio di Stato, II, 4 novembre 2025, n. 8542; anche, Consiglio di Stato, IV, 3 aprile 2025, n. 2857; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 1° luglio 2026, n. 3495; II, 10 marzo 2026, n. 1157; T.A.R. Campania, Napoli, 26 giugno 2026, n. 4080; in senso contrario, tuttavia, Consiglio di Stato, IV, 22 maggio 2026, n. 4155; C.G.A.R.S., I, 3 giugno 2025, n. 422).

In aggiunta è stato precisato che "*la possibilità di confermarne la primaria natura di intervento di ristrutturazione, pur nella diversità di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche tra l'edificio demolito e quello ricostruito, è legata anche alla verifica in concreto di quel 'nesso di continuità' tra la vecchia e la nuova costruzione, che consenta di escludere che, dalla realizzazione dell'intervento programmato, derivi una oggettiva e significativa trasformazione del territorio*" (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 1° ottobre 2026, n. 4412; anche, II, 4 agosto 2026, n. 4033; II, 6 novembre 2025, n. 3605).

Del resto, '*l'esigenza di "continuità", che costituisce l'essenza del recupero del patrimonio immobiliare preesistente a discapito della ricerca di nuovi spazi edificatori, ha avuto recente e autorevole conferma nei dettami del giudice delle leggi (Corte cost., n. 86 del 2026, ove si richiama proprio la giurisprudenza amministrativa - Cons. Stato, sez. II, n. 8542/2025, cit. supra) che continua a ritenere « necessaria l'esistenza di un "nesso di continuità" tra il fabbricato preesistente e quello risultante dall'intervento, sul presupposto che solo gli interventi che siano funzionali al riuso del volume precedente e che non comportino una trasformazione del territorio ulteriore rispetto a quella già determinata dall'immobile preesistente possano qualificarsi come ristrutturazione edilizia»*' (Consiglio di Stato, II, 9 luglio 2026, n. 5519).

Nella fattispecie de qua si passa da tre edifici a destinazione produttiva (capannoni e uffici) a due edifici a destinazione residenziale (un corpo in linea basso, di tre piani fuori terra, e un edificio a torre alto più di 25 metri, di 22 piani fuori terra), disposti a impianto prevalentemente aperto e realizzati in difformità dalle norme morfologiche: tale soluzione progettuale, connotata da

assoluta discontinuità rispetto alla pregressa edificazione, non rispetta né il principio di unicità dell'intervento (passandosi da tre a due edifici), né quello di neutralità dell'impatto sul territorio, poiché si determina una trasformazione dell'ambito urbano ulteriore rispetto a quella già prodotta dagli immobili oggetto di demolizione.

Trattandosi dell'interpretazione di una normativa entrata in vigore nel mese di luglio 2020 (decreto legge n. 76 del 2020), non si pone alcun problema di una sua applicazione retroattiva, ma solo dell'adesione a un orientamento interpretativo già formatosi nella giurisprudenza prima dell'adozione del provvedimento impugnato (cfr. Consiglio di Stato, IV, 3 aprile 2025, n. 2857).

Per tale ragione risulta corretta la determinazione comunale, laddove ha ritenuto non assentibile attraverso un permesso di costruire convenzionato la realizzazione dell'intervento proposto dalla società ricorrente.

5.2. Alla stregua delle suesposte considerazioni, deve essere respinta la scrutinata censura.

6. Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. Civ., II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Consiglio di Stato, VI, 31 ottobre 2025, n. 8478; VI, 29 ottobre 2025, n. 8398; II, 24 ottobre 2025, n. 8252; II, 14 ottobre 2025, n. 8040). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

7. Pertanto, all'infondatezza di tutte le scrutinate censure, segue la reiezione del ricorso proposto da Ruggeri R.E. S.r.l.

8. Avuto riguardo alle peculiarità e alla complessità della controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 22 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Antonio De Vita	**Gabriele Nunziata**

IL SEGRETARIO