



> 15 settembre 2025 alle ore 0:00

Quale impatto hanno avuto le inchieste che hanno coinvolto alcuni progetti edilizi?

Immobiliare, il “caso Milano” frena lo sviluppo del settore

*Per i giuristi, occorre un contesto normativo meno instabile**Pagine a cura***DI ANTONIO RANALLI**

Le inchieste giudiziarie che hanno coinvolto alcuni progetti edilizi milanesi – pur essendo oggi in parte ridimensionate sotto il profilo delle ipotesi accusatorie – hanno lasciato un segno profondo nel mercato dello sviluppo immobiliare. Se da un lato l'impatto penale immediato si è attenuato, dall'altro permane un evidente danno reputazionale per il sistema milanese, che oggi si confronta con un contesto normativo instabile, segnato da forti divergenze interpretative. Sono molti gli studi legali impegnati nel settore immobiliare. A loro abbiamo chiesto e se come cambierà lo scenario per lo sviluppo immobiliare della capitale economica d'Italia.

La recente inchiesta giudiziaria urbanistica di Milano, che ha suscitato nell'ultimo periodo particolare scalpore, vedrebbe coinvolti funzionari pubblici e imprenditori del settore edilizio, i quali sarebbero al centro delle indagini, tra gli altri, per asseriti fatti di corruzione. «La vicenda, il cui esito e accertamento sono naturalmente riservati alla competente Autorità Giudiziaria, suggerisce tuttavia di soffermarsi sulla rilevanza che particolari misure pre-

ventive assumono in un contesto come quello legato al settore urbanistico», dice **Silvia Iannuzzo di Complegal**. «Difatti, quest'ultimo risulta inevitabilmente interessato da rapporti intercorrenti tra l'operatore privato e la Pubblica Amministrazione, i quali costituiscono un'area sensibile ad alto rischio di verifica di reati corruttivi.

Condotte illecite possono comportare conseguenze non solo per le persone fisiche coinvolte ma anche per l'azienda dell'operatore privato, la quale può adoperarsi al fine di impedire la verifica degli illeciti contestabili ai sensi del dlgs. 231/2001 mediante l'adozione di misure preventive, protocolli comportamentali anticorruzione, nonché regole di corretta instaurazione dei rapporti con funzionari pubblici. In un tale contesto assume pertanto sempre più rilevanza l'adozione di un Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del dlgs. 231/2001 quale strumento utile a prevenire la realizzazione di condotte illecite nonché, nei casi di modelli già adottati, la verifica dell'idoneità e dell'efficace attuazione degli stessi mediante il controllo svolto dall'Organi-



> 15 settembre 2025 alle ore 0:00

simo di Vigilanza. Particolare rilevanza assume, inoltre, l'effettivo impiego dello strumento del Whistleblowing previsto dal dlgs. 24/2023 che permette di poter segnalare condotte illecite apprese nell'ambito del contesto lavorativo».

«Il caso Milano è destinato ad avere un impatto significativo sulle nostre città, ormai chiamate a ripensare il proprio modello di sviluppo urbano in funzione dei valori emergenti, delle trasformazioni demografiche in atto e del lavoro che cambia», commenta **Fabio Angelini**, senior partner di **Angelini e Associati**. «Dinamiche che Milano ha solo anticipato e che ci pongono davanti a una complessa prova di equilibrio che chiama in causa le potenzialità di rigenerazione dei nostri territori, anche in termini di attrazione degli investimenti, la connessa esigenza di una amministrazione capace di governare tali processi sostenendo la libera iniziativa economica, canalizzando l'esercizio nel solco dei principi e dei valori costituzionali (a partire dall'utilità sociale) e, nello stesso tempo, l'integrità amministrativa e l'esigenza di preservare la stabilità dei rapporti giuridici, a tutela tanto degli operatori economici quanto dei terzi in buona fede. Specie se prevarrà, come io auspico, una soluzione di natura amministrativa (mediante il ricorso a poteri straordinari/emergenziali, con eventuale creazione di una struttura commissariale), il caso Milano sarà perciò l'occasione per sperimentare un nuovo assetto normativo in materia di rigenerazione urbana capace

di abbandonare definitivamente l'illusione delle «semplificazioni complicanti», nel segno di una ripermimetrazione di poteri, responsabilità e strutture amministrative chiamate a darvi attuazione, in linea con le best practice internazionali».

Le vicende giudiziarie che – dal 2023 – hanno interessato alcuni cantieri milanesi, accusati di edificazione senza titolo e di lottizzazione abusiva, hanno suscitato l'attenzione degli operatori e del Legislatore, impegnato a mitigare gli effetti dell'incertezza interpretativa delle norme. «Ciò che il «caso Milano» consegna alla riflessione è la sussistenza di un sistema ordinamentale incerto, ove una stessa fattispecie riceve letture difformi – talvolta opposte – da parte delle diverse Corti», dice **Giuseppe La Rosa**, partner, Head del dipartimento di diritto amministrativo e pubblico di **Eversheds Sutherland**, «Emblematico è il contrasto sull'art. 41-quinquies della l. 1150/1942, che subordina l'edificazione di immobili oltre i 25 metri all'approvazione di un piano attuativo. Il TAR Milano (sentenze del 22 luglio 2025) – in linea con precedenti del Consiglio di Stato – ha ritenuto che l'obbligo non sia assoluto, ma operi solo in aree non già congruamente urbanizzate e ritenute tali dal Comune nell'esercizio della sua ampia discrezionalità amministrativa. Di segno opposto è la Cassazione (sentenza del 21 luglio 2025), che ha adottato un'interpretazione assai più rigorosa, ritenendo sempre necessaria la pianificazione attuativa al mero su-



> 15 settembre 2025 alle ore 0:00

peramento dell'altezza prevista, a nulla rilevando la situazione concreta del contesto urbano. Aldilà della preferenza per l'uno o l'altro orientamento, emerge un sistema giuridico incapace di garantire certezza e prevedibilità delle regole: non basta conoscere la legge scritta, occorre esaminare le applicazioni che la stessa riceve nei diversi plessi giurisdizionali. Nell'auspicio che tale aporia riceva un componimento da parte del Legislatore (ad esempio, prevedendo l'esclusione della punibilità ogniqualvolta sulla medesima fattispecie sussista un contrasto interpretativo, anche tra diversi plessi giurisdizionali), sul piano operativo, da ciò deriva che le operazioni immobiliari richiedono oggi più che mai un supporto legale specialistico e multidisciplinare, che spazi dal diritto amministrativo al diritto penale, in grado di orientare gli operatori nelle principali scelte strategiche».

«Il contesto è difficile, permangono differenti interpretazioni della normativa locale», dice **Andrea Grappelli**, partner e responsabile del dipartimento di Diritto amministrativo di **Morri Rossetti & Franzosi**: «emblematico è il tema dei «25 metri», su cui tribunali penali e amministrativi esprimono interpretazioni opposte. Analoga incertezza riguarda il concetto di «ristrutturazione edilizia» che ha portato alle offerte occasionali di stravolgimento dei manufatti esistenti ciò anche grazie a letture difformi dei Tar. Non si intravede un blocco dei progetti poiché gli imprenditori, come nel

passato, possono eseguire riqualificazioni urbane anche in contesti normativi complessi. Gli investitori guardano alla certezza dei tempi di rientro dell'investimento che possono essere più o meno lunghi, basta saperlo a monte; la rigenerazione urbana è un investimento economico legato a un cronoprogramma di rientro, di fatto non gli interessa dare una nuova visione allo skyline cittadino, quello è marketing e interesse delle amministrazioni pubbliche. Tra gli sviluppatori il caso Milano ha posto la dirigenza ad avere una maggior attenzione se procedere con interpretazioni normative più garantiste o meno. Ora discutono se le lacune normative che danno luogo a differenti interpretazioni, seppur difendibili, per i loro rischi intrinseci possano poi stravolgere il cronoprogramma così da preferire altre scelte operative. Per noi avvocati il caso Milano ha portato ad un nuovo modo di lavorare basato su una continua e parallela due diligence amministrativa che segue l'evoluzione tecnica dei progetti, il tutto nell'ottica di un'analisi sulla previsione di potenziali contestazioni per il ricorso ad interpretazioni a livello applicativo delle normative di settore: si valuta l'impatto delle interpretazioni normative sul business plan. Gli effetti del Caso Milano si stanno ripercuotendo anche sulle aree limitrofe; emerge una crescente preoccupazione che questo Caso possa costituire un precedente pericoloso anche per altre città, come, ad esempio, Roma, dove gli operatori stanno già orientando diffe-



> 15 settembre 2025 alle ore 0:00

rentemente le proprie strategie, anche alla luce dei recenti aggiornamenti normativi».

Secondo **Giovanni Ferasin**, partner di **Casa & Associati** «la situazione che si è venuta a creare è senza dubbio complessa, tenuto anche conto dei risvolti economici e sociali che essa presenta: si pensi, ad esempio, a chi ha investito rilevanti somme per acquistare l'abitazione da destinare a casa familiare. La speranza, pertanto, è che la differente interpretazione delle norme urbanistiche data da Comune, da un lato, e inquirenti, dall'altro, venga ricomposta attraverso un intervento normativo che possa fare chiarezza e risolvere quanto meno le questioni più delicate e «tutelabili». In tale ottica, si confida che il cosiddetto decreto «Salva Milano» – poi evoluto in vero e proprio disegno di legge, approvato alla Camera dei Deputati il 21 novembre 2024 e ad oggi all'esame del Senato della Repubblica – possa finalmente ottenere l'ok del legislatore ed entrare in vigore, sì da rendere legge quella (controversa) interpretazione della normativa urbanistica, e, in particolare, del concetto di ristrutturazione edilizia, in base alla quale sono state semplificate le procedure edilizie in contesti già urbanizzati come quelle milanesi, consentendo, ad esempio, demolizioni e ricostruzioni con modifiche a volumetria, sagoma e destinazione d'uso».

«Dal nostro osservatorio, possiamo dire che Milano ha successo all'estero e rimane fortemente attrattiva per gli investimenti internazionali

e istituzionali in genere», dice **Guido Alberto Inzaghi**, managing partner di **SI – Studio Inzaghi**: «la vivibilità della città, i prezzi bassi rispetto alle altre città europee paragonabili, la redditività storicamente assicurata a chi vi ha investito, la mancanza di alternative consolidate nel mercato italiano (a cui una quota degli investimenti mondiali del real estate è comunque destinata) e la prossima celebrazione delle olimpiadi invernali sono gli elementi che continuano a fare di Milano «a place to be». Certo, i recenti episodi hanno mostrato una difficoltà nel portare avanti gli interventi di profonda rigenerazione di singoli edifici, ma se da un lato – e per assurdo – tali difficoltà hanno acuito la domanda di prodotto (alzandone ulteriormente il prezzo), dall'altro non hanno limitato affatto lo sviluppo dei grandi progetti di trasformazione urbana già approvati, quali gli Scali Ferroviari, Milano Santa Giulia, Milano Sesto, e i diversi Piani attuativi approvati o in istruttoria che si apprestano a riversare sul mercato nuove case e uffici. Del resto, il mercato europeo non è immune da difficoltà di carattere giudiziario o politico (si pensi agli ostacoli frapposti dal Governo spagnolo agli investimenti esteri nel residenziale), ma quando i fondamentali sono buoni il business continua a svilupparsi. Per quanto riguarda una revisione delle procedure, il processo è già in atto e sono fiducioso che con il nuovo PGT



> 15 settembre 2025 alle ore 0:00

e le norme che il Governo si è impegnato a varare (su tutte il nuovo testo unico delle costruzioni) possano stabilizzare una disciplina che rispetto agli interventi di demolizione e ricostruzione ha mostrato oggettive contraddizioni».

I recenti sviluppi giudiziari riaccendono i riflettori su un modello di sviluppo duramente contestato dalla Procura. «Lo scenario si inserisce in un contesto già critico, segnato dalle indagini avviate nel 2023 e dal disegno di legge «Salva Milano», pensato per sbloccare oltre 150 interventi edilizi, ma oggi fermo in Senato e privo di reali prospettive»; afferma **Tiziana Fiorella**, partner di **Ughi e Nunziante**. «Gli effetti sul settore si sono già fatti sentire. Già nel novembre 2024, le prime notizie di stampa e l'avvio delle inchieste avevano causato «evidenti criticità per lo svolgimento, anche ordinario, delle attività» dello Sportello Unico per l'Edilizia, sfociate nella Disposizione di Servizio n. 9/2024, che ha sospeso il ricevimento del pubblico e bloccato la prenotazione degli appuntamenti. Ora il timore è che il nuovo «caso Milano» determini una nuova paralisi della macchina urbanistica, con ripercussioni dirette sull'intera filiera edilizia. E questo a pochi mesi dalla Disposizione di Servizio n. 2, che sembrava aprire una fase nuova. La crescente cautela amministrativa e l'allungamento dei tempi autorizzativi rischiano di frenare investimenti e progetti, proprio quando la città avrebbe bisogno di offrire certezze e visione. Ridurre tutto alla crona-

ca giudiziaria, tuttavia, sarebbe miope. Alla radice della crisi vi è una normativa urbanistica frammentata e ambigua, che alimenta incertezza e ampi margini di discrezionalità. È su questo piano che occorre intervenire, con una riforma strutturale, a livello nazionale e regionale, che semplifichi le regole e ne assicuri un'interpretazione chiara e condivisa. Solo così Milano potrà superare l'impasse e tornare a coniugare sviluppo, legalità e sostenibilità».

«Il Caso Milano è la tempesta perfetta dell'urbanistica: le inchieste penali hanno minato il cosiddetto «Rito Ambrosiano», ossia le prassi interpretative e operative degli uffici comunali gradite agli operatori del settore perché acceleravano i processi amministrativi e riducevano i costi dei contributi pubblici da pagare sui titoli edilizi», dice **Marco Luigi di Tolle**, of counsel di **LEXIA**: «questi due vantaggi, che rendevano estremamente attrattivi gli investimenti finanziari nell'edilizia milanese, cessano improvvisamente e gli investitori iniziano a diffidare della redditività del prodotto edilizio milanese, guardando altrove per il futuro. I tempi autorizzativi non solo si allungano ma, soprattutto, divengono ben più incerti e i capitali fuggono sempre dalle incertezze. Caduto il «Rito Ambrosiano» si dubita poi sulle disposizioni da applicare, fra le tante e spesso divergenti norme nazionali e regionali e l'impatto normativo sulla filiera edilizia così diventa pressante e magmatico. Abbiamo leggi nazionali



> 15 settembre 2025 alle ore 0:00

in materia molto risalenti (1942) che molte Regioni, fra cui la Lombardia, hanno sostanzialmente disapplicato in sede di leggi regionali di governo del territorio. Quindi la prima esigenza è l'ammmodernamento del quadro legislativo statale. Obiettivo sino ad oggi mai centrato dal Legislatore: sono stati presentati molti schemi di riforma organica per il superamento della legge urbanistica nazionale del 1942 e la necessità di una revisione strutturale è periodicamente riaffiorata nelle commissioni ministeriali e nelle audizioni di esperti, ma finora nessuna proposta è stata approvata dal Parlamento. Se anche in quest'occasione si mancherà questa riforma, oramai resa ineluttabile dall'effetto paralizzante delle inchieste penali, lo scenario futuro si deve certamente riguardare con consistente pessimismo».

La vicenda ha generato un forte impatto mediatico nel comparto delle costruzioni – e non solo – con effetti sul piano degli investimenti destinati a riverberarsi nei prossimi anni ben oltre il territorio lombardo. «Ciò in ragione di un'incertezza normativa sistemica «risalente», acuitasi negli ultimi anni parallelamente all'aumento degli interventi sull'edificato», prosegue **Alessandro Paire**, of counsel di **Lexant, Società Benefit Tra Avvocati**, «Il tema, come noto, è quello del rapporto tra pianificazione esecutiva ed attuativa, da un lato, e titoli abilitativi edilizi «semplificati», dall'altro, in caso di interventi frutto di demo-ricostruzione, con conversione di spazi produttivi di-

smessi in edifici in elevazione e, più in generale, di cosiddetta «rigenerazione urbana». In disparte eventuali fattispecie di illecito, attualmente oggetto di accertamento in corso della magistratura, si tratta di fare ordine (una volta per tutte) su un tema a cavallo tra urbanistica ed edilizia in una materia strategica per l'economia e lo sviluppo del Paese, nella consapevolezza che alla pubblica amministrazione spetta, comunque, un amplissimo margine di discrezionalità nella valutazione della congruità del grado di urbanizzazione di un'area. In tale direzione, certamente positiva, si pone la sentenza recentemente resa dal Tar Lombardia il 22 luglio u.s. (2747/2025), particolarmente condivisibile soprattutto laddove letta in controllo rispetto ad alcune decisioni rese dal Giudice penale piuttosto criticabili sotto il profilo dei principi cardini del governo del territorio. La sfida oggi è duplice: da un lato evitare l'arresto – o anche solo il rallentamento – della rigenerazione urbana in corso, principale strumento di crescita economica e lotta al consumo di suolo, da un altro lato tutelare i diversi attori coinvolti (PA, consumatori, operatori economici, etc.), vittime certamente di una incapacità del decisore politico di stare al passo coi tempi, come dimostra il caso del ddl «Salva Milano» arenatosi in sede parlamentare nella primavera scorsa».

© Riproduzione riservata

*Supplemento a cura
 di Roberto Miliacca
 rmiliacca@italiaoggi.it
 e Gianni Macheda*



> 15 settembre 2025 alle ore 0:00

gmacheda@italiaoggi.it



Silvia Iannuzzo



Giuseppe La Rosa



Marco Luigi di Tolle