



VIS-LEGIS  
— studio legale —

Giovedì, 26 febbraio 2026

# **EDILIZIA AL BIVIO**

## **TRA STALLO E RILANCIO**

A cura dell'Avv. Enrica Caon  
- Avvocato del Foro di Milano –  
[avv.enricacaon@gmail.com](mailto:avv.enricacaon@gmail.com)

Via Francesco Sforza 1, Milano  
Tel. 02.23174755



# OBIETTIVI DEL CONVEGNO

COMPRENDERE LO STALLO

DESCRIVERE LO STALLO DELL'ARTE OGGI

TRACCIARE UNA VISIONE PER MILANO



# «SALVA MILANO» O, PIÙ IN GENERALE, SI SALVA QUALCUNO?

Case a rischio per quasi **40 mila persone**

Il **93% dei progetti già autorizzati** ha almeno un preliminare sottoscritto con pagamento dei relativi acconti

Inchieste giudiziarie; cantieri fermi; investitori in fuga

Crollo verticale di circa il **50% delle pratiche per la costruzione di nuovi edifici** (Fonte Scenari Immobiliari)



# EFFETTI DELL'EMERGENZA “GIUDIZIARIO-URBANISTICA” SOTTO IL PROFILO ECONOMICO-PRODUTTIVO

blocco di circa  
5 miliardi di  
investimenti  
diretti



circa 38 miliardi di  
prodotto perduto nei  
prossimi 5 anni  
nell'intera filiera  
industriale italiana  
che fornisce prodotti  
e servizi per gli edifici



rischio  
complessivo  
per il PIL  
italiano tra  
edilizia, servizi  
e industria



(Fonte Aspesi Unione Immobiliare)



# LE FAMIGLIE SOSPESSE SCRIVONO AL PRESIDENTE MATTARELLA

Oltre **4.500 nuclei familiari**  
rimasti intrappolati  
nella bufera sull'urbanistica milanese



appello dei comitati Famiglie Sospese

Avv. Enrica Caon Avvocato del Foro di Milano, [avv.enricacaon@gmail.com](mailto:avv.enricacaon@gmail.com)

Via Francesco Sforza 1– Milano, Tel. 02.23174755





# DI COSA PARLEREMO?

## I. CANTIERI FERMI A MILANO

lo stallo che paralizza la città

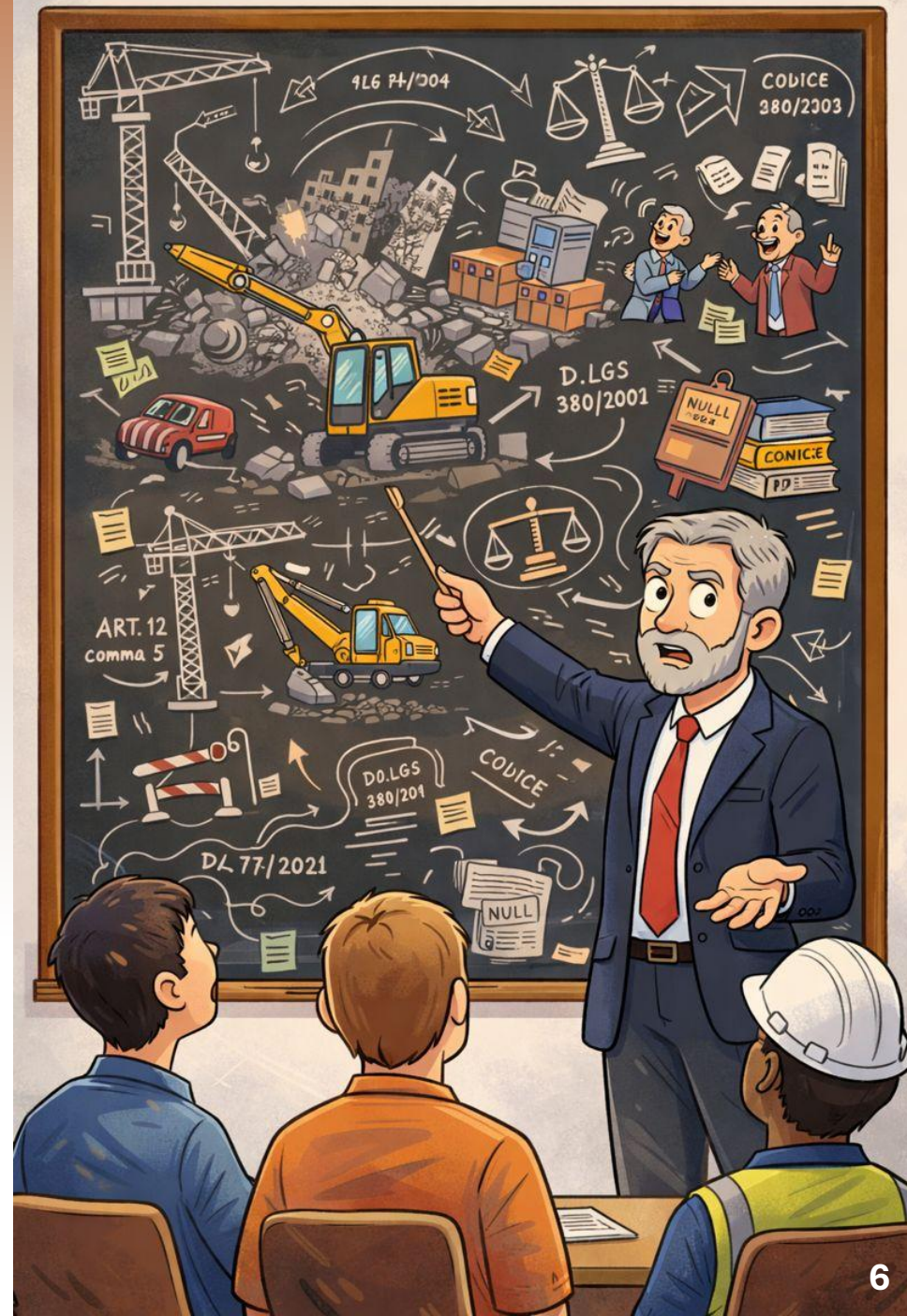
## III. PROSPETTIVE DI RIFORMA

il nuovo Testo Unico dell'Edilizia come possibile svolta

## II. CAOS NORMATIVO

## IV. IL CONTENZIOSO

- sospensione dei lavori
- nullità contrattuali
- responsabilità



## PARTE I:

# CANTIERI FERMI A MILANO

### Perché cantieri già autorizzati sono stati bloccati?

Negli ultimi anni, la Procura di Milano ha avvisato una serie di inchieste in materia urbanistico-edilizia, coinvolgendo decine e decine di palazzi e grattacieli siti in diverse zone di Milano. Le indagini hanno messo in discussione la legittimità urbanistica di interventi già autorizzati, spesso in corso di esecuzione o già conclusi, determinando il blocco immediato dei lavori.

### Qual è il cuore delle inchieste?

- **Abusi edilizi**, per la realizzazione di interventi non conformi alla disciplina urbanistica vigente;
- **Lottizzazione abusiva**, in relazione a trasformazioni urbanistiche rilevanti effettuate senza i necessari strumenti attuativi;
- **Falso**, per la realizzazione e l'utilizzo di titoli edilizi ritenuti non veritieri o fondati su una rappresentazione non corretta dello stato dei luoghi e del quadro normativo.

### Quali sono le immediate conseguenze?

- Incertezza sulla possibilità di completare le opere;
- Esposizione economica di imprese e acquirenti.



# IL NODO CRUCIALE

Sono state autorizzate intere operazioni  
come «**RISTRUTTURAZIONE**»  
attraverso una **SCIA** —  
– Segnalazione certificata di inizio attività –

Sulla base di indagini successive della  
Procura i progetti, in realtà, non erano  
configurabili come semplici  
«ristrutturazioni» ma come **interventi  
edilizi ben più impattanti**, che  
necessitavano di un altro iter autorizzativo,  
ovverosia della richiesta di un permesso di  
costruire, oneri di urbanizzazione differenti  
e un piano attuativo





# SI HA RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA «LEGGERA» QUANDO:

1) NON aumenta il volume complessivo

2) NON modifica la sagoma di edifici vincolati

3) NON modificano i prospetti dell'edificio

4) NON comporta il mutamento d'uso urbanisticamente rilevante nel centro storico



# LA RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA «PESANTE» COMPORTA:

1) AUMENTO DEL VOLUME COMPLESSIVO

2) MODIFICHE AL PROSPETTO DELL'EDIFICIO

3) CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO URBANISTICAMENTE RILEVANTE NEL CENTRO STORICO



# GIUNGLA VERTICALE

INCERTEZZA INTERPRETATIVA SULLA  
CORRETTA QUALIFICAZIONE GIURIDICA  
DI ALCUNI INTERVENTI EDILIZI

INTERVENTI DI  
DEMOLIZIONE

INTERVENTI DI  
RICOSTRUZIONE



Tali interventi devono essere considerati interventi di  
«ristrutturazione edilizia» o «nuova costruzione»



È sufficiente una più snella Segnalazione Certificata  
di Inizio Attività – SCIA o un più complesso  
Permesso di Costruire



CONSEGUENZE ANCHE IN PUNTO DI ONERI DA VERSARE E DI STANDARD URBANISTICI  
DA RISPETTARE (ES. DISTANZE, VOLUMETRIE)



# ABBATTIMENTO DI UNO DEI CANTIERI VIA FAUCHÈ: CASO ISOLATO O CASO APRIPISTA?

«Il Comune di Milano ha ordinato l'abbattimento dei cantieri di Via Fauchè, uno dei progetti posti sotto sequestro con l'accusa di abuso edilizio»

Secondo Palazzo Marino si tratterebbe di un atto dovuto dopo la Sentenza del Consiglio di Stato, la quale ha giudicato le caratteristiche dell'intervento eccedenti rispetto alla **ristrutturazione costruttiva**.

Per i giudici si è trattato di una **nuova edificazione!**

La Sentenza del Consiglio di Stato infatti ha precisato che:  
**per definire un'attività come «semplice ristrutturazione», per cui una «super SCIA» può essere sufficiente, occorre che demolizione e ricostruzione siano atti contestuali, oltre al rispetto di una sagoma e di una volumetria precedente.**

(Fonte Sole 24 Ore)





# LA MILANO SOSPESA

## *Cantieri Fermi a Milano: Scenari di Crisi e Rischio d'Impresa*

### **PARALISI OPERATIVA**

L'incertezza giuridica e le conseguenti indagini hanno portato alla sospensione dei lavori, la quale spesso viene disposta dall'autorità giudiziaria o amministrativa.

I cantieri si fermano e le opere vengono lasciate incompiute, generando costi fissi improduttivi (personale noli, ammortamenti...)

### **RISCHIO FINANZIARIO**

Le imprese appaltatrici e i committenti (sviluppatori immobiliari) subiscono così ingenti danni economici.

L'impossibilità di completare e commercializzare gli immobili blocca i flussi di cassa e mette a rischio la sostenibilità finanziaria dell'intera operazione

### **RISCHIO CONTRATTUALE**

L'illegittimità dell'opera può portare alla nullità del contratto di appalto. Ciò significa che l'appaltatore potrebbe non avere diritto al corrispettivo per i lavori eseguiti, pur avendo sostenuto i costi

### **RESPONSABILITÀ DEI PROFESSIONISTI**

Architetti, ingegneri e geometri che hanno redatto i progetti sono esposti a gravi responsabilità professionali.

La redazione di un progetto irrealizzabile perché non conforme alla normativa urbanistica costituisce un inadempimento contrattuale che può portare alla richiesta di risarcimento danni e al mancato pagamento del compenso.

Il professionista è tenuto a garantire la conformità giuridica del progetto e non può esimersi da responsabilità neanche in caso di accordo con il committente per realizzare un abuso edilizio.



# IL CONTENZIOSO

Sospensione dei Lavori, Nullità dei Contratti, Responsabilità

IL BLOCCO DEI CANTIERI INNESCA UN COMPLESSO CONTENZIOSO CON GRAVI CONSEGUENZE GIURIDICHE PER LE PARTI COINVOLTE:

## 1. LA SOSPENSIONE DEI LAVORI

La sospensione può essere legittima, se disposta per cause di forza maggiore, circostanze speciali non prevedibili o per ragioni di necessità o pubblico interesse. Tuttavia, se la sospensione è disposta per cause diverse o si protrae illegittimamente, ci sono altre conseguenze.





# IL CONTENZIOSO

Sospensione dei Lavori, Nullità dei Contratti, Responsabilità

IL BLOCCO DEI CANTIERI INNESCA UN COMPLESSO CONTENZIOSO CON GRAVI CONSEGUENZE GIURIDICHE PER LE PARTI COINVOLTE:

## 2. LA NULLITA' DEL CONTRATTO DI APPALTO

Si tratta di una delle conseguenze più gravi.

La giurisprudenza equipara la "difformità totale" dell'opera rispetto al titolo edilizio all'assenza stessa del titolo.

Un intervento qualificato come "nuova costruzione", ma realizzato sulla base di un titolo per "ristrutturazione" può essere considerato in difformità totale. In tal caso, il contratto di appalto può essere considerato nullo per illiceità dell'oggetto e violazione di norme imperative.



# IL CONTENZIOSO

Sospensione dei Lavori, Nullità dei Contratti, Responsabilità

IL BLOCCO DEI CANTIERI INNESCA UN COMPLESSO CONTENZIOSO CON GRAVI CONSEGUENZE GIURIDICHE PER LE PARTI COINVOLTE:

### **3. RESPONSABILITÀ PER OPERE NON ULTIME O DIFETTOSE**

Quando un'opera non viene completata, come nel caso dei cantieri fermi, si fuoriesce dall'ambito della garanzia speciale per vizi e difformità (artt. 1667-1668 c.c.) , la quale presuppone il completamento dell'opera.

Si applicano invece le norme generali sull'inadempimento contrattuale (artt. 1453 e 1455 c.c.).





# ACCERTAMENTO TECNICO PREVENTIVO (ATP)

## Art. 696 c.p.c.

È un procedimento di natura cautelare volto ad ottenere – nel contraddittorio tra le parti – una prova tecnica prima del giudizio di merito

### **PRESUPPOSTI:**

- *Fumus boni iuris*: deve essere strumentale e rilevante rispetto alla situazione giuridica a cui la prova è preordinata;
- *Periculum in mora*: deve sussistere il rischio di perdita o alterazione di elementi di prova, con conseguente urgenza di verificare prima del giudizio lo stato dei luoghi, la qualità o condizione delle cos.



# MODALITA' E CASI D'USO

## Come si instaura un procedimento di accertamento tecnico preventivo?

Mediante ricorso presentato al Giudice competente prima del giudizio di merito



Il Giudice, una volta presentato il ricorso, provvede alla nomina del **CTU** (consulente tecnico d'ufficio) e alla fissazione dei termini per le operazioni peritali



Art. 696 bis c.p.c.

Il CTU, prima di depositare la relazione, tenta – ove possibile – la conciliazione delle parti



## CASI IN CUI SPESSO VIENE RICHIESTO:

- Controversie edilizie
- Responsabilità medica
- Danni a cose o persone



# LA RESPONSABILITÀ DEI PROFESSIONISTI

Architetti, ingegneri e geometri che hanno redatto i progetti sono esposti a gravi responsabilità professionali.

La redazione di un progetto irrealizzabile perché non conforme alla normativa urbanistica costituisce un inadempimento contrattuale che può portare alla richiesta di risarcimento danni e al mancato pagamento del compenso.

Il professionista è tenuto a garantire la conformità giuridica del progetto e non può esimersi da responsabilità neanche in caso di accordo con il committente per realizzare un abuso edilizio.



# IN CASO DI OPERE NON ULTIMATE O DIFETTOSE

- ❑ In materia di **contratto di appalto**, le disposizioni specificate di cui agli **artt. 1667 e 1668 c.c.**, applicabili in caso di opera completata, ma affetta da vizi o difformità, integrano e non escludono i principi generali in tema di inadempimento contrattuale.
- ❑ Anche la responsabilità extracontrattuale per gravi difetti (**art. 1669 c.c.**) può concorrere con i rimedi generali, rafforzando la tutela del committente anche in caso di opera non ultimata.
- ❑ Infine, emerge la corresponsabilità del direttore dei lavori per la non corretta esecuzione delle opere, in quanto ha il dovere di vigilare sull'operato dell'impresa per conto del committente.





# IN CASO DI OPERE NON ULTIMATE O DIFETTOSE (segue)

## IN MATERIA DI CONTRATTO D'APPALTO

Perciò rimangono applicabili i principi riguardanti la responsabilità dell'appaltatore ex **artt. 1453 e 1455 c.c.** per il caso in cui l'opera non sia stata eseguita o non sia stata completata. Ciò significa che il committente può chiedere la risoluzione del contratto per inadempimento dell'appaltatore e il risarcimento dei danni subiti, compresi i maggiori costi sostenuti per affidare il completamento dei lavori ad altra impresa.



# LE PROSPETTIVE PER IL FUTURO

*I principi del Disegno di legge delega per la riforma del Testo Unico dell'edilizia:*

**RAZIONALIZZARE** e **SEMPLIFICARE** tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di edilizia e disciplina tecnica delle costruzioni

**COORDINARSI** con la normativa sull'assetto idrogeologico, le barriere architettoniche, la sicurezza strutturale, e sostenibilità ambientale

**SUPERARE LA FRAMMENTAZIONE NORMATIVA**, eliminando duplicazioni, antinomie e incongruenze, anche mediante l'uso di allegati tecnici suscettibili di aggiornamento regolamentare

**DIGITALIZZARE** le pratiche



# DISEGNO DI LEGGE RECANTE «DELEGA AL GOVERNO PER L'ADOZIONE DEL CODICE DELL'EDILIZIA E DELLE COSTRUZIONI»

*Il disegno di legge ha ad oggetto il conferimento di una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a realizzare un'ampia e organica riforma della disciplina in materia edilizia e di sicurezza delle costruzioni*



Con l'obiettivo di restituire al Paese un quadro normativo **certo, semplice, moderno e capace di sostenere lo sviluppo economico, la sicurezza dei cittadini e la riqualificazione del patrimonio immobiliare nazionale**



A oltre 20 anni dalla sua entrata in vigore, il TUE («Testo Unico dell'Edilizia») mostra oggi i segni di un'obsolescenza strutturale che ne inficia l'efficacia e ne rende l'applicazione un esercizio di complessità per cittadini, professionisti e per la stessa PA, ai suoi diversi livelli.

Negli anni, il TUE ha subito decine di interventi legislativi, spesso realizzati tramite decretazione d'urgenza per rispondere a contingenze economiche o emergenziali.

—————> Questi interventi, pur nascendo da esigenze condivisibili, hanno trasformato il TUE in un mosaico normativo disorganico, generando sovrapposizioni, antinomie e vuoti interpretativi.



# **GRAZIE PER L'ATTENZIONE**

**A cura dell'Avv. Enrica Caon  
- Avvocato del Foro di Milano –  
[avv.enricacaon@gmail.com](mailto:avv.enricacaon@gmail.com)**

**Via Francesco Sforza 1, Milano  
Tel. 02.23174755**