

Pubblicato il 19/08/2026

N. 04139/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01917/2026 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 1917 del 2026, proposto da
Societa' Lambretto Immobiliare S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Todarello, Francesco Schiano Di Cola, Federica Ferrara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Lodovica Bognetti, Antonello Mandarano, Marialisa Angelico, con domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento - serbato dal Comune di Milano nel procedimento avviato dalla società Lambretto Immobiliare S.r.l. e volto al conseguimento del permesso di costruire convenzionato:

(i) sull'istanza di permesso di costruire P.G. 645456/2025 in data 10 dicembre 2025;

(ii) sulla comunicazione Prot. c_f205/Comune_di_Milano/0094367 del 16 febbraio 2026;

(iii) sulla comunicazione Prot. c_f205/Comune_di_Milano/0165190 del 19 marzo 2026;

nonché per la condanna dell'Amministrazione a chiudere il procedimento, con riserva di risarcimento per tutti i danni, patiti e patiendi, che ci si riserva di quantificare in corso di causa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2026 il dott. Luigi Rossetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 10 dicembre 2025, la Società Lambretto Immobiliare S.r.l. protocollava presso il Comune di Milano l'istanza di permesso di costruire convenzionato P.G. 645456/2025, ai sensi dell'art. 28-bis del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, avente ad oggetto un intervento di nuova costruzione mediante recupero della superficie lorda esistente, con demolizione e contestuale insediamento di funzioni residenziali, per il complesso immobiliare sito in Milano, via Cletto Arrighi n. 16, identificato catastalmente al Foglio 322, Mappali 5, 66, 67, 68, 90, 225, 226 e 227. All'istanza veniva regolarmente allegata la bozza della Convenzione urbanistica da sottoporre all'istruttoria degli uffici competenti e all'approvazione della Giunta Comunale.

2. Con nota Prot. 29/12/2025.0679797.U., il Comune di Milano comunicava l'interruzione dei termini del procedimento per il rilascio del titolo edilizio, dando atto che l'istanza risultava *“mancante della convezione approvata dall'Organo Comunale competente”* e che l'allegazione della Convenzione approvata e stipulata costituiva *“elemento presupposto e propedeutico al rilascio del Permesso di*

Costruire Convenzionato"; nel contempo, la medesima nota attestava che era stata *"comunque avviata l'istruttoria del progetto dell'intervento edilizio"*.

3. In riscontro alla suddetta comunicazione, la ricorrente trasmetteva la nota assunta al Prot. c_f205/Comune_di_Milano/0094367 del 16 febbraio 2026, nella quale contestava l'illegittimità dell'interruzione dei termini, evidenziando l'unitarietà del procedimento e diffidando l'Amministrazione a proseguire nell'istruttoria.

4. In data 19 marzo 2026, veniva altresì trasmessa una ulteriore comunicazione (Prot. c_f205/Comune_di_Milano/0165190), con la quale si chiedeva al Comune un aggiornamento formale circa il completamento dell'istruttoria e la trasmissione della bozza di Convenzione per le eventuali modifiche e la successiva approvazione con delibera di Giunta.

5. L'Amministrazione non ha fornito alcun riscontro, né risulta che sia stata svolta alcuna effettiva attività istruttoria di natura tecnica, né che sia stata formulata richiesta istruttoria alla ricorrente o indetta una Conferenza dei Servizi.

6. Avverso tale inerzia insorgeva la ricorrente con il presente ricorso *ex art. 117 c.p.a.*, chiedendo l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento e la condanna dell'Amministrazione a concludere il procedimento, con nomina di un Commissario *ad Acta*.

7. Si costituiva il Comune di Milano, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, deducendo che il permesso di costruire convenzionato si caratterizzerebbe per una "struttura bifasica" e che, nelle more della stipula della Convenzione, i termini procedurali risulterebbero sospesi, non potendosi configurare alcun obbligo di provvedere.

8. Alla camera di consiglio del 14 luglio 2026 l'affare passa in decisione.

9. Il ricorso è ammissibile e fondato, nei sensi di seguito esposti.

10. A fronte dell'istanza di permesso di costruire convenzionato presentata ai sensi dell'art. 28-bis del d.P.R. n. 380/2001 e della successiva interlocuzione procedimentale, l'ente ha ritenuto di "interrompere" i termini del

procedimento assumendo, quale ragione ostativa, la mancanza della Convenzione previamente approvata dall'organo comunale competente.

10.1 La tesi comunale, come sviluppata nella difesa dell'amministrazione, muove dall'assunto della struttura bifasica del procedimento: una prima fase convenzionale, di natura negoziale e necessariamente preliminare; una seconda fase provvedimentale, relativa al rilascio del titolo edilizio. Da ciò il Comune fa discendere, in sostanza, l'insussistenza di un obbligo attuale di provvedere sul titolo sino al perfezionamento della Convenzione.

11. La prospettazione non può essere condivisa nei termini assoluti in cui è stata formulata.

11.1 L'art. 28-bis del d.P.R. n. 380/2001 dispone che, qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con modalità semplificata, è possibile il rilascio del permesso di costruire convenzionato. La Convenzione specifica gli obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico che il soggetto attuatore assume ai fini del rilascio del titolo, mentre il comma 6 stabilisce che *“il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato è quello previsto dal Capo II del Titolo II della presente parte”* e che alla Convenzione si applica altresì la disciplina dell'art. 11 della Legge n. 241/1990.

11.2 A sua volta, l'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 disciplina il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, fissando i tempi dell'istruttoria, la possibilità di richiedere modifiche di modesta entità, l'interruzione una sola volta per integrazioni documentali e, al comma 8, la regola del silenzio-assenso sul titolo nei casi e nei limiti ivi previsti.

11.3 Sul piano generale, l'art. 2 della Legge n. 241/1990 impone all'amministrazione il dovere di concludere il procedimento entro il termine previsto dalla legge o dai regolamenti; i termini decorrono dal ricevimento della domanda nei procedimenti a istanza di parte, possono essere sospesi una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni nei soli casi indicati dalla legge, e la tutela contro il silenzio è rimessa al codice del processo amministrativo. Gli artt. 31 e 117 c.p.a. consentono, decorso il termine di

conclusione del procedimento, l'accertamento dell'obbligo di provvedere e l'ordine giudiziale all'amministrazione di concludere il procedimento.

12. Precisato quanto sopra, va preliminarmente evidenziato che il permesso di costruire convenzionato è istituto complesso, nel quale convivono un segmento consensuale e un segmento provvedimentale. Come evidenziato dalla difesa comunale e prospettato da condivisibile giurisprudenza, è stato chiarito che il meccanismo del silenzio-assenso non può operare sulla fase convenzionale, ma solo sul momento successivo concernente il titolo edilizio, una volta che la Convenzione sia stata approvata e stipulata (T.A.R. Liguria, Sez. II, 13 luglio 2023, n. 715; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 19 ottobre 2023, n. 2338; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 16 marzo 2022, n. 737; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 22 agosto 2020, n. 514). Ne consegue che la domanda di accertamento del silenzio-assenso non è configurabile in relazione alla fase convenzionale.

13. Tuttavia, da tale corretta premessa non può farsi derivare, come pretende l'amministrazione resistente, la legittimità di una stasi procedimentale potenzialmente indefinita, fondata sulla mera mancata approvazione della Convenzione e idonea a paralizzare l'intero iter del titolo.

La giurisprudenza invocata dalla difesa comunale afferma, infatti, non già l'inesistenza dell'obbligo di provvedere, ma soltanto l'inapplicabilità del silenzio-assenso alla fase convenzionale. Al contrario, con riferimento al profilo controverso nel presente giudizio, proprio in materia di permesso di costruire convenzionato è stato espressamente riconosciuto che, in presenza dell'inerzia dell'ente, “*sussistono le condizioni per reputare sussistente la fattispecie del silenzio inadempimento*” e per dichiarare l'obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi in modo espresso sull'istanza (T.A.R. Salerno n. 2338/2023, cit.). Il ricorso è pertanto ammissibile.

14. Conseguentemente la questione centrale della presente controversia si sostanzia nel verificare se la necessità della Convenzione possa giustificare la sospensione o interruzione *sine die* dell'istruttoria.

15. A tale quesito il Collegio ritiene debba darsi risposta negativa.

15.1 Il provvedimento comunale del 29 dicembre 2025 ha disposto l'interruzione dei termini del procedimento sul rilievo della *“mancanza della Convenzione approvata dall'Organo Comunale competente”*, qualificata quale *“elemento presupposto e propedeutico al rilascio del Permesso di Costruire Convenzionato”*, aggiungendo che i termini non riprenderanno sino alla relativa approvazione.

15.2 Ad avviso del Collegio la richiamata determinazione non trova adeguato riscontro nel quadro normativo richiamato.

15.3 L'art. 20, comma 5, del d.P.R. n. 380/2001 consente l'interruzione del termine una sola volta, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti integrativi o complementari non già nella disponibilità dell'amministrazione o da questa non acquisibili autonomamente. Parimenti, l'art. 2, comma 7, della Legge n. 241/1990 ammette la sospensione una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già nella disponibilità dell'amministrazione o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

15.4 La Convenzione urbanistica non è certamente un documento preesistente, né un'integrazione documentale che può essere rimessa alla sola iniziativa del privato. Essa costituisce invece il risultato del segmento consensuale del procedimento, da formarsi proprio all'esito dell'istruttoria amministrativa e del confronto tra amministrazione e istante, secondo la logica dell'art. 11 Legge n. 241/1990 espressamente richiamato dall'art. 28-bis, comma 6. In sostanza, la mancanza della Convenzione non rappresenta una carenza documentale “esterna” al procedimento, ma uno degli esiti che il procedimento stesso è chiamato a produrre.

15.5 Ne deriva che l'amministrazione non può disporre l'interruzione dei termini per richiedere al privato l'assenza di un atto negoziale la cui definizione postula l'attivazione e la prosecuzione dell'istruttoria pubblica.

Diversamente opinando, il meccanismo legale dei termini procedurali verrebbe svuotato di contenuto, poiché basterebbe evocare la mancata approvazione della Convenzione per sterilizzare indefinitamente il dovere di provvedere.

15.6 Si tratta di un esito contrastante con l'art. 2 della l. n. 241/1990, che tutela la certezza dei tempi dell'azione amministrativa, e con il disposto dell'art. 39 del Regolamento Edilizio del Comune di Milano, in cui si prevede che *“il procedimento di formazione del titolo edilizio è unitario”* e che l'istruttoria sul progetto edilizio deve essere *“contestuale”* all'istruttoria sul contenuto della Convenzione. La norma regolamentare prescrive, altresì, che il Responsabile del Procedimento, verificata la completezza della documentazione presentata, *“procede all'istruttoria del progetto dell'intervento edilizio privato”* nonché all'istruttoria *“della Convenzione e della documentazione progettuale afferente ad ogni contenuto da disciplinare”*.

16. Ne discende che l'istruttoria tecnica sul progetto edilizio e l'istruttoria sulla Convenzione devono procedere contestualmente e nel rispetto dei termini di legge. Sussiste, quantomeno, una stretta interdipendenza funzionale, tra verifica tecnico-urbanistica dell'intervento e definizione del contenuto convenzionale. Le obbligazioni da trasfondere nella Convenzione (cessione di aree, realizzazione di opere di urbanizzazione, caratteristiche morfologiche, eventuale edilizia residenziale sociale) presuppongono infatti la compiuta valutazione dell'intervento progettato, del suo carico urbanistico e della sua compatibilità con il contesto pianificatorio. La stipula della Convenzione, lungi dal costituire un presupposto per l'avvio dell'attività istruttoria, ne rappresenta piuttosto un esito: è il contenuto della Convenzione, invero, a dover essere definito alla luce dei risultati dell'istruttoria, e non viceversa. In altri termini, l'approvazione della Convenzione da parte della Giunta comunale presuppone il preventivo e integrale svolgimento dell'attività istruttoria di natura tecnica, la quale sola è in grado di definire puntualmente i contenuti convenzionali.

16.1 Recente e condivisibile approdo giurisprudenziale ha rimarcato che, in questa materia, l'amministrazione non può arrestarsi a una lettura statica dell'istanza, ma deve attivare una valutazione "*ponderata e dinamica*" e un effettivo confronto con il privato ai fini della definizione degli obblighi convenzionali; la fase partecipativa è fondamentale proprio perché propedeutica alla specificazione degli obblighi gravanti sul soggetto attuatore (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 09 gennaio 2025, n. 209). Ne consegue che il Comune, anziché paralizzare il procedimento per l'assenza dell'atto convenzionale già formato, avrebbe dovuto coltivare l'istruttoria tecnica e amministrativa, verificare la praticabilità della soluzione convenzionata e, all'esito, sottoporre lo schema di Convenzione all'organo competente.

17. Una volta esclusa la legittimità dell'interruzione opposta dal Comune, deve ritenersi consumato il termine di conclusione del procedimento.

L'istanza di parte attiva infatti un procedimento amministrativo tipizzato, rispetto al quale sussiste un obbligo giuridico specifico di provvedere, rilevante ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a.

In presenza di una domanda di permesso di costruire convenzionato, l'amministrazione è tenuta non già necessariamente ad accogliere l'istanza, ma certamente a definirla con una determinazione espressa, positiva o negativa, sorretta da adeguata istruttoria e motivazione.

Il ricorso avverso il silenzio mira ad ottenere proprio l'eliminazione dello stato di inerzia e una decisione espressa dell'amministrazione. Non valgono, a tal fine, meri atti interlocutori o soprassessori, incapaci di chiudere il procedimento e di soddisfare l'interesse del privato alla conclusione dello stesso.

18. Nel caso di specie, l'atto di "interruzione" del 29 dicembre 2025 non ha natura conclusiva, né può valere come legittimo arresto del procedimento, risolvendosi in un rinvio a tempo indeterminato del prosieguo dell'iter subordinato a un evento - l'approvazione della Convenzione - che l'amministrazione stessa avrebbe dovuto attivare e coltivare.

19. Sussistono, pertanto, tutti i presupposti per la declaratoria di illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Comune di Milano, risultando ampiamente maturato l'obbligo di provvedere e perdurando, al tempo della presente pronuncia, l'inerzia dell'Amministrazione.

20. Per l'effetto, va dichiarato l'obbligo del Comune di Milano di pronunciarsi in modo espresso sull'istanza *de qua*, completando l'attività istruttoria sul progetto edilizio e sulla Convenzione e trasmettendo alla Giunta Comunale il testo definitivo dello schema di Convenzione ai fini della necessaria approvazione, entro il termine di sessanta giorni decorrente dalla comunicazione in via amministrativa della presente decisione o dalla sua notificazione.

21. In caso di inottemperanza, la Sezione provvederà, su istanza di parte, a nominare un commissario *ad Acta*, che provveda in luogo dell'Amministrazione.

22. Sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, dichiara l'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Comune di Milano sull'istanza P.G. 645456/2025 presentata da Lambretto Immobiliare S.r.l. in data 10 dicembre 2025;
- ordina al Comune di Milano di pronunciarsi in modo espresso sull'istanza *de qua*, completando l'attività istruttoria sul progetto edilizio e sulla Convenzione e trasmettendo all'organo comunale competente il testo definitivo dello schema di convenzione ai fini della necessaria approvazione, entro sessanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza o dalla sua notificazione;
- in caso di inottemperanza, la Sezione provvederà, su istanza di parte, alla nomina di un Commissario *ad Acta* che provveda in luogo e vece

dell'Amministrazione inadempiente;

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Luigi Rossetti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luigi Rossetti

IL PRESIDENTE

Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO