

Pubblicato il 07/01/2026

N. 00059/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01098/2025 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 1098 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Regina Teodolinda S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Federico Pergami, Cristina Pototschnig e Giorgio Alessandro Roderi, 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 e Marialisa Angelico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio fisico presso gli uffici dell'Avvocatura Comunale in Milano, via della Guastalla, 6;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

* della Nota n. prot. 67787.U. notificata alla ricorrente in data 5 febbraio 2025, con cui il Comune di Milano ha comunicato l'avvio di un procedimento ex

art. 21-*nonies* L. n. 241/1990 finalizzato all'annullamento del silenzio assenso sulla domanda di Permesso di Costruire presentata da Regina Teodolinda in data 19 aprile 2024;

* della Disposizione di Servizio 20 marzo 2024 n. 4 del Direttore della Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano recante 'Attuazione della Deliberazione della Giunta Comunale n. 199 del 23/02/2024 - Punto 2 del dispositivo';

* della Deliberazione della Giunta Comunale 23 febbraio 2024 n. 199 recante 'Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia';

* di ogni altro atto presupposto o connesso, ancorché non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da REGINA TEODOLINDA S.R.L. il 15\4\2025:

* del provvedimento n. prot. 188046.U. notificato alla ricorrente in data 4 aprile 2025, con cui il Comune di Milano ha concluso il procedimento di autotutela e annullato il silenzio assenso sulla domanda di Permesso di Costruire presentata da Regina Teodolinda in data 19 aprile 2024 (doc. 13);

* della Disposizione di Servizio 20 marzo 2024 n. 4 del Direttore della Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano (doc. 2);

* della Deliberazione della Giunta Comunale 23 febbraio 2024 n. 199 (doc. 3);

* del Documento interno del 17 giugno 2024 richiamato dal provvedimento n. prot. 188046.U. del 4 aprile 2025.

Con richiesta istruttoria di ordinare l'esibizione del Documento interno del 17 giugno 2024 richiamato nel provvedimento prot. 188046.U. del 4 aprile 2025.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 dicembre 2025 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Regina Teodolinda Srl (di seguito, anche solo “società”) è proprietaria di un’area in Comune di Milano, compresa – quanto al suo regime urbanistico – all’interno del Tessuto Urbano Consolidato (TUC) nell’Ambito di Rinnovamento Urbano (ARU), così come disciplinati dal Piano di Governo del Territorio (PGT, vale a dire lo strumento urbanistico generale comunale ai sensi degli articoli 7 e seguenti della legge regionale n. 12 del 2005 sul governo del territorio).

In data 12.9.2023 la società presentava al Comune una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) condizionata per la realizzazione di una nuova costruzione; il successivo 19.4.2024 la stessa società depositava una seconda istanza per convertire la SCIA in una domanda di permesso di costruire (PdC) accompagnato da un atto unilaterale d’obbligo.

Con atto di diffida pervenuto il 4.12.2024 la società evidenziava all’Amministrazione che sulla sua domanda di PdC si sarebbe formato il silenzio assenso stante l’art. 20 del DPR n. 380 del 2001 (Testo Unico dell’edilizia o anche solo “TUE”; una norma analoga è contenuta nell’art. 38 della citata legge regionale n. 12 del 2005), ma ciò nonostante la società insisteva per il rilascio di un titolo esplicito.

Mediante nota del 5.2.2025 a firma del competente dirigente, il Comune dava atto dell’intervenuta formazione del titolo tacito ma nel contempo dava avviso dell’avvio di un procedimento, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 241 del 1990, per l’annullamento in autotutela del PdC formatosi per silenzio assenso in quanto, a detta dell’Amministrazione, l’intervento edilizio proposto dalla società doveva essere assoggettato a piano attuativo.

Contro la citata nota del 5.2.2025 era proposto il ricorso principale in epigrafe, con domanda di sospensiva.

Con successivo provvedimento del 4.4.2025 il Comune concludeva il procedimento di autotutela come sopra avviato ed annullava di conseguenza il PdC tacito formatosi sulla domanda della società.

Contro il suindicato provvedimento definitivo di annullamento d'ufficio del titolo edilizio era proposto il ricorso per motivi aggiunti, sempre con istanza di sospensiva.

Si costituiva in giudizio il Comune di Milano, concludendo per l'inammissibilità ed in ogni caso per l'infondatezza nel merito del gravame.

All'udienza in camera di consiglio del 6.5.2025 l'istanza cautelare era rinunciata.

Alla successiva pubblica udienza del 9.12.2025, presenti i difensori delle parti, la causa era discussa e spedita in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso principale deve reputarsi inammissibile per difetto di interesse all'impugnazione, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lettera *b*) del c.p.a.

Infatti, la nota comunale del 5.2.2025 (cfr. il doc. 1 della ricorrente ed il doc. 12 del resistente) costituisce una mera comunicazione di avvio del procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 e come tale non suscettibile di arrecare alcun concreto pregiudizio alla posizione della società istante, considerato che la comunicazione medesima non determina alcuna interruzione del procedimento né contiene disposizioni immediatamente lesive della situazione giuridica dell'operatore privato (sulla non impugnabilità dell'avviso di avvio ex art. 7 citato si veda, fra le tante, TAR Lazio, Roma, Sezione I, sentenza n. 3153 del 2024).

Fermo restando quanto sopra esposto, anche qualora si volesse considerare l'atto del 5.2.2025 come autonomamente impugnabile – pur non essendo tale l'opinione di chi scrive – il gravame principale dovrebbe considerarsi improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione (ex art. 35,

comma 1, lettera “i” del c.p.a.), posto che il Comune ha adottato il provvedimento definitivo di annullamento in autotutela del PdC tacito e tale provvedimento è stato ritualmente impugnato con i motivi aggiunti, sicché nessuna concreta utilità potrebbe derivare all’esponente dall’ipotetico accoglimento del gravame principale.

2. Il provvedimento conclusivo del procedimento di autotutela (cfr. il doc. 13 della ricorrente ed il doc. 14 del resistente) dispone l’annullamento d’ufficio del PdC formatosi per silenzio assenso sulla base, in sintesi, della seguente motivazione:

- l’area dell’intervento ricade nel Tessuto Urbano Consolidato (TUC), all’interno del Tessuto di Recente Formazione (TRF) tra gli ambiti di rinnovamento urbano (ARU) ed è disciplinata dagli articoli 22 e 23 delle norme di attuazione (NdA) del Piano delle Regole (PdR, uno dei tre atti costituenti il PGT ai sensi dell’art. 7 della LR n. 12 del 2005);
- l’intervento sarebbe difforme sia dalla normativa urbanistica ed edilizia quale risultante dalle indicazioni contenute nella Disposizione di Servizio n. 4 del 2024 sia dalla norma morfologica di cui all’art. 23 delle NdA del PdR, avendo una volumetria superiore ai 3 metri cubi/metro quadrato (mc/mq);
- l’intervento presuppone l’approvazione di un piano attuativo e comunque l’approvazione di una convenzione da parte del competente organo comunale;
- sussistono ragioni di interesse pubblico concreto ed attuale all’annullamento che sono prevalenti sugli interessi dell’operatore privato, considerato che l’erronea qualificazione dell’intervento comporta un minore introito degli oneri di urbanizzazione nonché una dotazione non adeguata di standard, mentre l’esigenza di un piano attuativo è dettata dalla necessità di raccordare l’abitato esistente con il potenziamento delle opere di urbanizzazione.

2.1 Nel settimo e nell’ottavo motivo aggiunto (il ricorso per motivi aggiunti continua la numerazione del gravame principale) viene lamentata la violazione sotto differenti profili degli articoli 7, 8, 10 e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 in tema di comunicazione di avvio del procedimento.

Nella prima doglianza (motivo VII) viene denunciata l'asserita omessa corrispondenza fra il contenuto dell'avvio del procedimento ed il contenuto del provvedimento finale negativo.

Secondo la società esponente, la comunicazione di avvio non conterrebbe alcun riferimento sulla necessità di urbanizzazione dell'area oggetto dell'intervento e sul necessario raccordo con l'aggregato edilizio preesistente (cfr. nuovamente il doc. 1 della ricorrente).

Ancora (motivo VIII) la società sostiene che il Comune non avrebbe valutato adeguatamente le osservazioni presentate a fronte della comunicazione di avvio del procedimento (cfr. per le osservazioni, il doc. 11 della ricorrente ed il doc. 13 del resistente).

Le censure non appaiono fondate, per le ragioni che seguono.

Nell'avviso di avvio l'Amministrazione, dopo avere riqualificato l'istanza di PdC con atto d'obbligo come istanza di PdC convenzionato, rilevava dapprima che l'indice edificatorio di progetto superava i 3 mc/mq e che di conseguenza, letta la Disposizione di Servizio n. 4/2024, l'intervento doveva essere sottoposto a piano attuativo (si veda la pag. 2 del doc. 1).

Era inoltre evidenziato dall'Amministrazione che il titolo edilizio non soddisfaceva l'interesse pubblico ad un "ordinato e armonico sviluppo del territorio" (si veda la pag. 3 del doc. 1).

Era quindi chiaro all'esponente, che è peraltro un operatore professionale tenuto nell'esercizio della propria attività alla diligenza specifica di cui all'art. 1176 comma 2 del codice civile, che l'intervento doveva essere sottoposto a piano attuativo, la cui funzione è quella di garantire il raccordo fra la nuova edificazione e la situazione urbanistica preesistente della zona.

Quanto all'esame delle osservazioni, il provvedimento finale di autotutela (cfr. ancora il doc. 13 della ricorrente ed il doc. 14 del resistente), richiama espressamente le osservazioni stesse per ribadire che l'intervento edilizio non è conforme alla disciplina urbanistica come interpretata dalla Disposizione di Servizio n. 4/2024, oltre che in contrasto con l'art. 23 delle NdA del PdR, per

poi concludere nel senso che le osservazioni non contengono alcuna valida argomentazione tecnica per superare l'applicabilità delle disposizioni urbanistico-edilizie sopra indicate.

Reputa il Collegio che gli argomenti addotti dal Comune nel provvedimento finale siano idonei a garantire il rispetto dell'art. 10 lettera *b*) della legge n. 241 del 1990 che pone in capo all'Amministrazione l'obbligo di valutazione degli apporti partecipativi del privato, considerando altresì che la confutazione delle osservazioni non richiede una analitica motivazione, purché siano comprensibili le ragioni del diniego dell'Amministrazione (così, fra le tante, TAR Campania, Napoli, Sezione III, sentenza n. 4191 del 2024).

Si conferma, quindi, il rigetto dei motivi n. VII e n. VIII.

2.2 Nel motivo n. IX viene lamentata la presunta violazione dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 in quanto, a detta dell'esponente, nel provvedimento finale mancherebbero i due presupposti di legge per l'annullamento in autotutela, vale a dire l'illegittimità originaria del provvedimento (nel caso di specie, il PdC formatosi per silenzio assenso ex art. 20 del TUE) e l'esistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto viziato diverso dal mero interesse al ripristino della legalità. Il mezzo è infondato, giacché il provvedimento impugnato espone con chiarezza i due presupposti di legge sopra indicati ed infatti:

- il titolo edilizio formatosi tacitamente appare in contrasto sia con l'art. 23 delle NdA del PGT sia con l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come interpretato dalla Disposizione di Servizio n. 4 del 2024;
- le prevalenti ragioni di pubblico interesse si ravvisano nella circostanza che l'erronea qualificazione dell'intervento determina un minor introito di oneri urbanizzativi per il Comune oltre che nella mancanza di un'adeguata dotazione di aree per servizi, ferma restando in ogni caso la necessità di raccordare le nuove opere con l'abitato esistente.

2.3 Nel motivo n. X sono censurate la deliberazione di Giunta Comunale n. 199 del 2024 (cfr. il doc. 3 della ricorrente) e la Disposizione di Servizio n. 4

del 2024 della Direzione Rigenerazione Urbana del Comune (cfr. il doc. 2 della ricorrente).

La deliberazione di Giunta prevede una serie di indirizzi sull'attività amministrativa in materia urbanistica ed in attuazione della stessa è stata adottata dal competente dirigente la successiva Disposizione di Servizio.

Quest'ultima contiene a sua volta delle indicazioni di orientamento dell'attività degli uffici comunali a fronte delle note inchieste avviate dalla Procura della Repubblica di Milano sull'attività edilizia sul territorio, tanto è vero che la Disposizione di Servizio richiama espressamente sul punto un decreto del Giudice per le Indagini Preliminari di Milano del 2023.

Al punto 1.A della Disposizione sono indicati gli interventi edilizi – come quello di cui è causa – da assoggettarsi a pianificazione attuativa.

Secondo la società istante, i due provvedimenti suindicati ed in particolare la Disposizione di Servizio sarebbero illegittimi in quanto imporrebbero la pianificazione attuativa anche laddove non prevista dal PGT ed inoltre detterebbero norme generali di pianificazione che sono invece riservate dalla legge al Consiglio Comunale (da qui anche la censura di incompetenza per violazione dell'art. 42 del D.Lgs. n. 267 del 2000, Testo Unico degli enti locali e dell'art. 13 della LR n. 12 del 2005 sul procedimento di formazione del PGT).

La doglianza non può trovare accoglimento in quanto i due atti di cui sopra non costituiscono una modalità diretta di pianificazione territoriale ma più semplicemente – e ciò vale con particolare riguardo alla Disposizione di Servizio n. 4 del 2024 – gli stessi contengono una serie di indicazioni rivolte ai competenti uffici comunali per l'interpretazione della complessa – e non sempre coerente, ad onor del vero – normativa urbanistica esistente alla luce dell'andamento delle inchieste avviate dalla Procura della Repubblica di Milano.

Si tratta quindi di due atti di indirizzo, rientranti certamente nella competenza rispettivamente della Giunta e del Direttore (si vedano gli articoli 48 e 107 del

D.Lgs. n. 267 del 2000), ispirati da comprensibili ragioni di prudenza e volti a garantire l'operatività degli uffici pur in pendenza delle citate indagini.

Giova inoltre ricordare che con una recente sentenza (n. 3605 del 2025), questa Sezione ha ritenuto legittimi i suddetti provvedimenti e tale sentenza viene in questa sede richiamata quale precedente conforme ex art. 74 del c.p.a. Il motivo n. X deve quindi rigettarsi, al pari di quello n. XI, nel quale la società esponente sostiene infondatamente che i due atti succitati darebbero luogo ad una sorta di misura di salvaguardia (ex art. 12 del TUE) non prevista dalla legge.

Nel motivo n. XII si afferma che il titolo tacito di cui è causa si sarebbe formato prima dell'adozione dei suindicati provvedimenti, per cui gli stessi non sarebbero applicabili *ratione temporis*.

In realtà la domanda di PdC – in sostituzione della SCIA condizionata originaria – è del 19.4.2024 (cfr. il doc. 3 del resistente) e la Disposizione di Servizio n. 4 del 2024 è stata adottata il 20 marzo dello stesso anno.

In ogni caso, giova ripetere, la Disposizione di Servizio ha un carattere meramente indicativo ed interpretativo e non innovativo, per cui in caso di contrasto di un intervento edilizio con una superiore norma legislativa (l'art. 41-*quinquies* sopra indicato) è sempre possibile un intervento in autotutela, sussistendone i presupposti di legge.

Si conferma, in definitiva, la reiezione dei motivi dal n. X al n. XII.

2.4 Nel motivo n. XIII la società contesta specificamente l'affermazione contenuta nel provvedimento gravato, secondo cui l'intervento edilizio sarebbe in discostamento dalla norma morfologica di cui all'art. 23 delle NdA ed avrebbe una volumetria superiore a 3 mc/mq, con conseguente necessità di pianificazione attuativa (cfr. per il citato art. 23 il doc. 4 della ricorrente, pag. 28).

Secondo l'esponente le norme di piano (l'art. 23 citato ma anche l'art. 13, comma 3, delle stesse NdA) consentono l'effettuazione dell'intervento con

modalità diretta convenzionata con atto d'obbligo, come fatto dalla società ricorrente.

Sul punto occorre richiamare quanto sin d'ora esposto per evidenziare che, come indicato nella Disposizione di Servizio n. 4 del 2024 punto 1.A, le norme di piano devono essere interpretata alla luce delle superiori previsioni legislative e segnatamente del più volte citato art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, per cui in caso di volumetria superiore a 3 mc/mq e di discostamento dalle norme morfologiche di piano è necessaria la pianificazione attuativa.

Non si tratta, quindi, di una violazione o di una disapplicazione di norme del PGT da parte del Comune, bensì del rispetto di una norma primaria di diritto quale è l'art. 41-*quinquies* citato.

Si ricordi inoltre che, ai sensi dell'art. 14, comma 1-*bis*, della LR n. 12 del 2005, non è ammesso il permesso di costruire convenzionato in caso di edificazione su "lotti liberi", come è quello di cui è causa.

Preme inoltre evidenziare, per completezza, che l'intervento edilizio in questione prevede la realizzazione di un edificio residenziale di cinque piani fuori terra con 33 alloggi, oltre al piano interrato con box e cantine (cfr. i documenti da 6 a 8 del resistente) e tale intervento si pone in discostamento con le norme morfologiche di piano (art. 23.2.a delle Nda), come ammesso nella stessa relazione tecnica allegata alla SCIA originaria (cfr. il doc. 4 del resistente, pag. 7).

Parimenti non è in discussione il dato tecnico secondo cui l'indice edificatorio di progetto supera i 3 mc/mq.

Il motivo n. XIII deve quindi rigettarsi.

2.5 Nel motivo n. XIV viene censurata la riqualificazione dell'intervento quale PdC convenzionato in luogo di PdC con atto d'obbligo.

La riqualificazione è stata disposta in attuazione della Disposizione di Servizio n. 3 del 2024 (cfr. il doc. 15 della ricorrente) e del documento interno

comunale del 17.6.2024, che viene cautelativamente impugnato dalla società (cfr. il doc. 11 del resistente).

Tale documento è un atto di carattere istruttorio ed endoprocedimentale, con il quale l'Unità Interventi Diretti ha esaminato il progetto presentato ed ha accertato sul piano tecnico il discostamento dalle norme morfologiche di piano (art. 23 delle NdA del PdR) ed il superamento della misura di 3 mc/mq da parte dell'indice edificatorio di progetto.

Dopo l'effettuazione di tali accertamenti tecnici, la pratica è stata trasmessa all'Unità Convenzionamenti ed Attuazione Piani per quanto di competenza.

Il documento del 17.6.2024, essendo un atto endoprocedimentale, è privo di efficacia lesiva e non è immediatamente impugnabile, mentre la riqualificazione è avvenuta nel rispetto delle prescrizioni della citata Disposizione n. 3 del 2024.

Il mezzo deve quindi rigettarsi.

2.6 Nel motivo n. XV la società sostiene che il lotto di sua proprietà è l'unico libero all'interno di un'area completamente edificata, per cui si tratterebbe di un lotto c.d. intercluso.

La ricorrente richiama quindi a proprio favore il noto indirizzo della giurisprudenza amministrativa secondo cui non può essere assoggettata a pianificazione attuativa l'attività edificatoria in un lotto sito all'interno di un'area già adeguatamente urbanizzata.

Il Collegio conosce e certamente condivide tale indirizzo esegetico (si vedano sul punto le sentenze della scrivente Sezione n. 2747 e n. 2748, entrambe del 2025, con la copiosa giurisprudenza in esse richiamata); tuttavia resta ferma la circostanza che ai Comuni deve essere riconosciuta una ampia discrezionalità nell'individuazione delle esigenze di urbanizzazione del proprio territorio (in tal senso si pronunciano anche le sentenze da ultimo indicate) e nel caso di specie l'Amministrazione di Milano ha evidenziato che l'intervento costruttivo così come prospettato potrebbe determinare una "inadeguata dotazione" di

aree per servizi, sicché appaiono necessari un “raccordo” con l’edificio esistente oltre al “potenziamento” delle urbanizzazioni esistenti.

Si tratta di una valutazione che non appare manifestamente illogica o erronea, per cui anche sotto tale profilo il provvedimento impugnato appare legittimo.

2.7 In conclusione, devono rigettarsi l’ultimo motivo (n. XV) e quindi l’intero ricorso per motivi aggiunti.

3. La complessità e la parziale novità delle questioni affrontate inducono il Tribunale a compensare interamente fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti,

- dichiara inammissibile il ricorso principale;
- respinge il ricorso per motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Zucchini

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO