

PERMESSO DI COSTRUIRE CONVENZIONATO: L'ASSENZA DELLA CONVENZIONE NON ESONERA IL COMUNE DALL'OBLIGO DI PRONUNCIARSI SULL'ISTANZA

1. La vicenda fattuale

Il 19 agosto 2026 il T.A.R. Lombardia – Milano ha pubblicato le sentenze nn. 4138 e 4139, in materia di silenzio-inadempimento e obbligo per l'Amministrazione di definire i procedimenti di formazione di titoli edilizi mediante un provvedimento espresso.

In particolare, entrambe le vertenze traggono origine da ricorsi promossi ai sensi degli artt. 31 e 117 d.lgs. 104/2010, volti a ottenere l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Comune di Milano in due procedimenti per il rilascio di un permesso di costruire convenzionato per interventi di nuova costruzione con recupero della superficie lorda esistente, mediante demolizione e ricostruzione e contestuale mutamento di destinazione d'uso verso il residenziale.

A fronte dell'istanza di permesso di costruire convenzionato, presentata ai sensi dell'art. 28-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e della successiva interlocuzione procedimentale, il Comune di Milano aveva ritenuto di interrompere i termini di entrambi i procedimenti, assumendo quale ragione ostativa la mancata previa approvazione, da parte della Giunta Comunale, della Convenzione urbanistica. La tesi comunale muoveva dall'assunto della struttura bifasica del procedimento, composto da una prima fase convenzionale necessariamente preliminare e una seconda fase provvedimentale, relativa al rilascio del titolo edilizio.

2. La decisione del T.A.R.

Il T.A.R. ha accolto il ricorso alla stregua degli argomenti di seguito riportati.

Anzitutto, ha ricostruito l'istituto del permesso di costruire convenzionato. L'art. 28-*bis* 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. Ha, inoltre, confermato la struttura complessa del relativo *iter* di formazione, articolato in un segmento convenzionale e in un segmento provvedimentale. Segnatamente, la Convenzione specifica gli obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico che il soggetto attuatore assume ai fini del rilascio del titolo.

Il Collegio ha, quindi, richiamato l'art. 2 della L. n. 241/1990, che impone all'Amministrazione di concludere il procedimento con un provvedimento espresso entro il termine previsto dalla legge o dai regolamenti. Il ricorso avverso il silenzio, disciplinato dagli artt. 31 e 17 del d.lgs. n. 104/2010 (cd. Codice del processo amministrativo), mira proprio a ottenere l'eliminazione di un simile stato di inerzia e una determinazione provvedimentale espressa.

Declinando tali principi con riguardo al caso di specie, il T.A.R. ha rilevato che, in presenza di una domanda di permesso di costruire convenzionato, l'Amministrazione, pur non essendo necessariamente tenuta al suo accoglimento, ha, tuttavia, l'obbligo di definirla mediante determinazione espressa, positiva o negativa, sorretta da adeguata istruttoria e motivazione. In caso di inerzia dell'Ente, è integrata la fattispecie del silenzio-inadempimento e sussistono le condizioni per ottenere la declaratoria giudiziale dell'illegittimità del silenzio serbato, con conseguente condanna a pronunciarsi in modo espresso sull'istanza e, in caso di inottemperanza, nomina di un commissario *ad acta*.

Nel prosieguo della pronuncia, il TAR ha inoltre esaminato la questione concernente gli effetti, in termini di sospensione dell'istruttoria procedimentale, della mancata approvazione della Convenzione urbanistica.

L'art. 2, comma 7, della L. n. 241/1990 ammette la sospensione del procedimento una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o documenti esterni non già nella disponibilità dell'Amministrazione. Analogamente, l'art. 20, comma 5, del d.P.R. n. 380/2001 - norma che disciplina la formazione del permesso di costruire - consente l'interruzione del termine una sola volta, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti integrativi che non siano in possesso dell'Amministrazione.

Ad avviso del T.A.R., tuttavia, la Convenzione urbanistica non può considerarsi un documento preesistente che il privato è in grado di formare autonomamente e sottoporre *sic et simpliciter* all'Amministrazione. Essa costituisce, viceversa, il risultato del segmento consensuale del procedimento, da formarsi all'esito dell'istruttoria amministrativa e del confronto tra amministrazione e istante. Pertanto, la mancanza della Convenzione non rappresenta una carenza documentale esterna al procedimento ma, al contrario, uno degli esiti che il procedimento stesso è chiamato a produrre.

Ne discende che l'istruttoria tecnica sul progetto edilizio e l'istruttoria sulla Convenzione devono procedere in modo contestuale e sinergico. La funzione della Convenzione è, infatti, quella di regolare gli obblighi correlati all'intervento, quali la cessione di aree, la realizzazione di opere di urbanizzazione, le caratteristiche morfologiche, l'eventuale edilizia residenziale sociale. La determinazione del contenuto di tali obblighi presuppone una preventiva e integrale valutazione dell'intervento progettato, del suo carico urbanistico e della sua compatibilità con il contesto pianificatorio.

Pertanto, nel caso in esame, il Comune, anziché arrestare l'*iter* procedimentale in ragione dell'assenza di un atto convenzionale già formato, avrebbe dovuto svolgere l'istruttoria tecnica e amministrativa, verificare la praticabilità della soluzione convenzionata e, all'esito, sottoporre uno schema di Convenzione all'organo competente. Esclusa la legittimità dell'interruzione opposta dal Comune, ad avviso del Collegio, doveva quindi ritenersi consumato il termine di conclusione del procedimento, con conseguente meritevolezza di accoglimento dei ricorsi.

3. Considerazioni conclusive

La pronuncia si colloca nel contesto di particolare complessità che attualmente caratterizza la materia dell'urbanistica nel Comune di Milano, anche alla luce delle indagini avviate dalla Procura della Repubblica in relazione alle modalità di gestione e autorizzazione di numerosi interventi edilizi.

In tale contesto, caratterizzato da considerevoli incertezze interpretative della disciplina applicabile, nonché da rischi di burocrazia difensiva (cd. "paura della firma") connessi all'incriminazione degli abusi edilizi, il T.A.R. individua un punto di equilibrio tra esigenze di cautela nell'esercizio della funzione amministrativa e obbligo dell'Amministrazione di definire i procedimenti di propria competenza. Le prime devono considerarsi recessive rispetto all'esigenza pubblicistica di definizione dei procedimenti: ne consegue l'illegittimità di sospensioni procedurali indefinite e tali da paralizzare l'intero *iter* di formazione del titolo, suscettibili di pregiudicare non solo la certezza dei rapporti giuridici, ma anche la concreta realizzazione degli interventi oggetto dei procedimenti.

DISCLAIMER

Il presente *Client Alert* ha il solo scopo di fornire informazioni di carattere generale. Di conseguenza, non costituisce un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

3

Laura Sommaruga, Partner
Email: laura.sommaruga@grplex.com

Sandra Sacchi, Associate
Email: sandra.sacchi@grplex.com