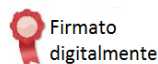


Pubblicato il 11/04/2026



N. 01627/2026 REG.PROV.COLL.
N. 02142/2025 REG.RIC.
N. 03487/2025 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 2142 del 2025, proposto da
CASTELLO SOCIETÀ DI GESTIONE DEL RISPARMIO s.p.a., in persona del
legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio
Todarello, Matilde, Battaglia e Michela Trevisan, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Todarello
in Milano, Piazza Velasca, n. 4;

contro

COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Maria Lodovica Boggetti e Alessandra
Montagnani Amendolea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura comunale in Milano,
Via della Guastalla, n. 6;

sul ricorso numero di registro generale 3487 del 2025, proposto da

CASTELLO SOCIETÀ DI GESTIONE DEL RISPARMIO s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Todarello, Matilde, Battaglia e Michela Trevisan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Todarello in Milano, Piazza Velasca, n. 4;

contro

COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Maria Lodovica Bognetti e Alessandra Montagnani Amendolea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura comunale in Milano, Via della Guastalla, n. 6;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 2142 del 2025

del provvedimento del Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE - Area Interventi Diretti Municipi 5-9 - Municipio 6, prot. 11/04/2025.0202549.U avente ad oggetto la richiesta di nuove aree in asservimento, nonché il congruaggio delle monetizzazioni delle dotazioni territoriali;

della Disposizione di Servizio della Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano n. 4 del 20 marzo 2024, avente ad oggetto "l'attuazione della Deliberazione della Giunta Comunale n. 199 del 23 febbraio 2024 - Punto 2 del dispositivo";

ove occorre possa, della Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 199 del 23 febbraio 2024, avente ad oggetto le "linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia";

ove occorre della Disposizione di Servizio della Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano n. 3 del 13 marzo 2024, avente ad oggetto la "costituzione gruppo di lavoro in attuazione della Deliberazione di G.C. n. 199 del 23 febbraio 2024"; -

ove occorre della Disposizione di Servizio n. 4 dell'1 aprile 2025 di aggiornamento della composizione del gruppo di lavoro (non pubblicata);
della deliberazione della Giunta Comunale n. 1512 del 6 dicembre 2024 recante "approvazione dei criteri per la determinazione dei valori di monetizzazione delle aree da cedere per la realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale previste dal Piano dei Servizi, nei casi previsti dalla normativa vigente";
della determina dirigenziale n. 10623 del 13 novembre 2024 dell'Area Pianificazione Attuativa recante i criteri per la determinazione dei valori di monetizzazione delle aree da cedere per la realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale previste dal Piano dei Servizi nell'ipotesi di mero cambio d'uso senza incremento di superficie lorda;
di ogni altro atto o provvedimento ad essi presupposto, connesso o consequenziale.
quanto al ricorso n. 3487 del 2025:
per quanto riguarda il ricorso introduttivo:
per l'annullamento
della comunicazione del Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE - Area Interventi Diretti Municipi 5-9 - Municipio 6 di avvio del procedimento di annullamento in autotutela, ai sensi degli artt. 7, 8, 10 e 21-nonies della legge n. 241 del 1990, prot. 03/07/2025.0357770.U, del provvedimento dell'11 aprile 2025, prot. 11/04/2025.0202549.U avente ad - "Oggetto: Immobile sito in Milano, via Anna Kuliscioff n. 6 - SCIA art. 23 JPE/29974/2023 in atti PG 586499 del 15/11/2023 - atto di asservimento e conguaglio monetizzazioni";
di ogni altro atto o provvedimento ad essi presupposto, connesso o consequenziale;
nonché per l'accertamento
dell'efficacia della SCIA presentata ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001, in atti PG 0586499/2023;
per quanto riguarda i motivi aggiunti

per l'annullamento,

del provvedimento del Comune di Milano - Direzione Rigenerazione Urbana – Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE - Area Interventi Diretti Municipi 5-9 - Municipio 6 del 5 novembre 2025, prot. 570995, rubricato “Provvedimento di annullamento in autotutela ai sensi dell’art. 21 nonies della L. 241/90”;

di ogni altro atto o provvedimento ad essi presupposto, connesso o consequenziale; in parte qua e nei limiti dell’interesse della ricorrente della Deliberazione della Giunta comunale n. 552/2025 del 7 maggio 2025;

nonché per l'accertamento

dell'efficacia della SCIA presentata ai sensi dell’art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001, in atti PG 0586499/20230.

Visti i ricorsi 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 12 marzo 2026 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

In data 15 novembre 2023, Castello Società di Gestione del Risparmio s.p.a. (d’ora innanzi anche “Castello SGR”) ha presentato al Comune di Milano una SCIA alternativa al permesso di costruire avente ad oggetto un intervento qualificato come ristrutturazione edilizia, consistente nella demolizione di un fabbricato esistente di due piani fuori terra e un seminterrato avente destinazione produttiva e in parte terziario (catastalmente identificato al foglio 503 particelle 9, 67, sub 4, 127, 128), e nella successiva ricostruzione di un edificio avente funzione residenziale di otto piani fuori terra e due piani interrati. Nella Relazione Tecnica di

Asseverazione allegata alla SCIA, il progettista ha dichiarato che, stante l'accertato superamento, nell'area di sedime, delle concentrazioni soglia di contaminazione, sarebbe stato presentato a breve un progetto operativo di bonifica in forma semplificata ai sensi dell'art. 242-bis del d.lgs. n. 152 del 2006.

In data 11 gennaio 2024, il Comune di Milano ha preso atto che la ricorrente ha soddisfatto la condizione prevista nel parere preliminare della Commissione paesaggio reso ai sensi dell'art. 55 del regolamento edilizio (acquisizione di una porzione di terreno da cedere o asservire ad uso pubblico in modo da formare un viale alberato ad uso pubblico), e ha quindi comunicato, ai sensi dell'art. 23-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, la possibilità di dare inizio ai lavori di demolizione propedeutici alla bonifica dell'area, specificando che le opere edilizie relative alla costruzione del nuovo edificio avrebbero potuto invece avere inizio solo dopo l'ottenimento del certificato di avvenuta bonifica.

Con comunicazione in data 11 aprile 2025, il Comune di Milano ha proceduto alla riqualificazione dell'intervento oggetto della SCIA del 15 novembre 2023 ascrivendolo alla categoria della nuova costruzione. Sul presupposto di tale riqualificazione, l'Amministrazione ha modificato la quantificazione del fabbisogno di dotazioni territoriali per servizi fissandolo nella maggiore misura di mq 6.910,95 (rispetto a 6.210,33 mq indicati nella SCIA del 15 novembre 2023), e ha quindi chiesto a Castello SGR il versamento di una somma pari ad euro 701.304,74 a titolo di conguaglio degli importi dovuti per monetizzazione. La riqualificazione dell'intervento è stata effettuata in applicazione della disposizione di servizio n. 4 del 20 marzo 2024, con la quale sono state fornite indicazioni operative ai responsabili dei singoli procedimenti, in modo da adeguare la loro prassi in tema di qualificazione degli interventi alle linee interpretative seguite dall'autorità giudiziaria penale in vicende giudiziarie che, di recente, hanno coinvolto il Comune di Milano. La liquidazione delle maggiori somme pretese è stata invece effettuata applicando i parametri indicati nella delibera di Giunta comunale n. 1512 del 2024, aggiornati all'11 gennaio 2024, giorno in cui, secondo quanto riportato nella

comunicazione in data 11 aprile 2025, si sarebbe consolidata la SCIA del 15 novembre 2023.

Con la stessa comunicazione dell'11 aprile 2025, il Comune di Milano ha altresì chiesto il versamento dell'ulteriore importo pari ad euro 229,18 a titolo di interessi legali dovuti per l'asserito ritardo nel versamento della terza rata della monetizzazione.

Con il ricorso RG n. 2142 del 2025, Castello SGR impugna principalmente la ridetta comunicazione dell'11 aprile 2025. Vengono altresì fra l'altro impugnate la suindicata determinazione di servizio n. 4 del 20 marzo 2024, la determinazione di servizio n. 3 del 13 marzo 2024 (con cui è stato costituito un gruppo di lavoro avente, fra l'altro, la funzione di individuare possibili determinazioni da assumere in relazione agli interventi aventi le caratteristiche di quelli attenzionati dall'indagine penale) e la delibera di Giunta comunale n. 199 del 23 febbraio 2024 (che ha dato impulso al procedimento finalizzato all'emanazione delle nuove indicazioni operative).

Dopo la proposizione del ricorso RG n. 2142 del 2025, il Comune di Milano ha emesso l'atto del 3 luglio 2025, con il quale ha avviato un procedimento per il parziale annullamento della comunicazione dell'11 aprile 2025 nella parte in cui si è attestato che la SCIA del 15 novembre 2023 si è consolidata in data 11 gennaio 2024. Con tale atto il Comune ha invitato la ricorrente a non dare inizio ai lavori di costruzione del nuovo edificio.

Il procedimento avviato con l'atto del 3 luglio 2025 si è concluso con l'adozione del provvedimento in data 5 novembre 2025, con il quale è stato disposto il parziale annullamento della comunicazione dell'11 aprile 2025 e si è rinnovato l'invito a non dare inizio ai lavori di costruzione del nuovo edificio. Questa decisione è stata assunta in quanto il Comune di Milano, a seguito di nuovo esame, ha ritenuto che la SCIA del 15 novembre 2023 non si fosse consolidata in data 11 gennaio 2024 stante la mancata ultimazione delle opere di bonifica. Il provvedimento del 5

novembre 2025 ha peraltro specificato che, siccome la SCIA del 15 novembre 2023 deve considerarsi non ancora efficace, l'intervento che ne costituisce oggetto necessita di previa approvazione di piano attuativo, e ciò ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942 così come interpretato dalla delibera di Giunta comunale n. 552 del 7 maggio 2025

L'atto del 3 luglio 2025 e il provvedimento del 5 novembre 2025 sono stati impugnati da Castello SGR, rispettivamente, con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti proposti nella causa RG n. 3487 del 2025.

Si è costituito in entrambi i giudizi il Comune di Milano.

In corso di causa, le parti hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

I giudizi sono stati trattenuti in decisione in esito all'udienza pubblica del 12 marzo 2026.

Va innanzitutto disposta la riunione dei ricorsi stante la loro evidente connessione soggettiva ed oggettiva.

Ritiene il Collegio che, per ragioni di ordine logico, debba essere prioritariamente esaminato il ricorso RG n. 3487 del 2025, con il quale, come detto, vengono impugnati gli atti che hanno portato al parziale annullamento della comunicazione dell'11 aprile 2025.

Con riferimento a tale causa, va innanzitutto dichiarata l'inammissibilità del ricorso introduttivo posto che, come eccepito dall'Amministrazione resistente e come peraltro riconosciuto dalla stessa ricorrente nei propri scritti difensivi, esso è rivolto contro un atto di natura endoprocedimentale (avviso di avvio del procedimento), da ritenersi perciò privo del carattere della lesività.

Per quanto concerne i motivi aggiunti ritiene il Collegio che essi siano fondati essendo meritevoli di accoglimento le censure contenute nel terzo e nel quarto motivo con le quali vengono prospettati vizi avente carattere più radicale e perciò assorbente.

Con tali censure parte ricorrente sostiene che, contrariamente da quanto ritenuto dal

Comune, la pendenza dell'esecuzione delle opere di bonifica non suspenderebbe i termini di rilascio del permesso di costruire né quelli di consolidamento della SCIA (fermo restando l'obbligo per il titolare di astenersi dall'eseguire i lavori di costruzione fino al completamento della bonifica stessa). Parte ricorrente invoca in questo senso l'art. 10, comma 3, del regolamento edilizio comunale nonché il fatto che, nel caso concreto, la SCIA del 15 novembre 2023 costituisce titolo unico che ha autorizzato sia le demolizioni (propedeutiche alla bonifica e alla ricostruzione) che la costruzione del nuovo edificio, e che sarebbe perciò illogico ritenere che la stessa si sia consolidata solo per le prime.

In proposito si osserva quanto segue.

Siccome la disciplina riguardante i rapporti fra interventi di carattere ambientale e interventi edilizi non è contenuta in alcuna specifica disposizione normativa, spetta all'interprete stabilire se l'esecuzione delle opere di bonifica sulle aree inquinate costituisca o meno presupposto per il rilascio dei titoli edilizi aventi ad oggetto la trasformazione di tali aree.

Ritiene il Collegio che, proprio in ragione della mancanza di una specifica disposizione in tal senso, debba darsi al quesito risposta negativa. Quando il legislatore ha inteso subordinare il rilascio del titolo edilizio alla sussistenza di un particolare presupposto lo ha infatti stabilito espressamente. In questo senso va ad esempio richiamato l'art. 146, quarto comma, del d.lgs. n. 42 del 2004 il quale, come noto, stabilisce che l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.

Il fatto che il titolo edilizio possa essere rilasciato o possa consolidarsi anche per le aree interessate da un intervento di bonifica non può peraltro portare ritenere che il definitivo utilizzo di queste aree possa avvenire prima che sia stata portata a compimento la bonifica stessa, dovendosi evidentemente escludere che il sito inquinato possa essere utilizzato per finalità non compatibili con il suo stato di

contaminazione. Il titolare del permesso di costruire o della SCIA dovrà quindi portare a compimento il suddetto intervento prima di dare inizio ai lavori oggetto dei suddetti titoli, salva peraltro la possibilità di dar corso a quelle lavorazioni con essi autorizzate che siano propedeutiche alle (o comunque compatibili con le) opere di bonifica. A questo proposito deve essere richiamato l'art. 242-bis, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale stabilisce che <<Conseguiti i valori di concentrazione soglia di contaminazione del suolo, il sito può essere utilizzato in conformità alla destinazione d'uso prevista secondo gli strumenti urbanistici vigenti...>>, nonché il principio giurisprudenziale secondo cui le procedure di bonifica dei siti contaminati hanno come fine quello di consentire che questi ultimi possano essere utilizzati in conformità agli strumenti urbanistici in vigore (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 9 maggio 2017, n. 2128).

Nel senso che il compimento delle opere di bonifica non costituisce presupposto del permesso di costruire o della SCIA depongono anche l'art. 10, comma 3, del regolamento edilizio del Comune di Milano e la DGR Lombardia n. 784/2018, con la quale è stato approvato il modulo della Relazione Tecnica di Asseverazione Unica da compilare per la presentazione dei titoli edilizi in Regione Lombardia.

L'art. 10, comma 3, del regolamento comunale stabilisce infatti che i termini di rilascio dei titoli edilizi sono sospesi, non già fino al completamento delle opere di bonifica, ma solo fino all'approvazione del progetto di bonifica, specificando poi che i lavori, diversi dalle demolizioni, non possono prendere avvio sino al rilascio del certificato di avvenuta bonifica. Come si vede questa disposizione lascia chiaramente intendere che il completamento delle opere di bonifica non costituisce presupposto del titolo edilizio, il quale può pertanto essere rilasciato (o consolidarsi in caso di SCIA) anche in pendenza dell'esecuzione delle suddette opere.

La tesi del Comune di Milano, secondo cui tale norma non potrebbe trovare applicazione nei casi di bonifica in forma semplificata ai sensi dell'art. 242-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 in quanto per essa (a differenza di quanto stabilito per la bonifica ordinaria disciplinata dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006) non è

prevista l'approvazione del progetto di bonifica, non può essere condivisa. La mancanza di una norma primaria che disponga in tal senso e l'assenza di una valida ragione per giustificare un trattamento giuridico differenziato fra bonifica semplificata e bonifica ordinaria portano ad escludere che una norma regolamentare (quale è l'art. 10, comma 3, del regolamento edilizio comunale) possa essere interpretata nel senso di attribuire alla sola bonifica semplificata il valore di presupposto per il rilascio o per il consolidamento dei titoli edilizi.

La suddetta norma va pertanto correttamente interpretata nel senso che anche in pendenza di bonifica semplificata il titolo edilizio può essere rilasciato (o consolidarsi in caso SCIA), potendosi comunque ritenere, in via analogica, che la sospensione dei termini ivi prevista operi, per il caso bonifica semplificata, sino alla presentazione del progetto di cui all'art. 242-bis, primo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Per quanto concerne la DGR Lombardia n. 784/2018 si deve osservare che, contrariamente da quanto sostenuto dal Comune, il modulo da essa approvato prevede esplicitamente la possibilità che l'area sulla quale si vuole realizzare l'intervento oggetto del titolo richiesto sia attualmente interessata da un intervento di bonifica, lasciando quindi chiaramente intendere che il titolo può essere rilasciato (o consolidarsi in caso di SCIA) anche in pendenza di tale intervento.

Si deve pertanto ribadire che, come sostiene parte ricorrente, la SCIA del 15 novembre 2023 non può considerarsi priva di effetto in ragione del mancato completamento delle opere di bonifica; e ciò tanto più se si considera che questo titolo edilizio ha legittimato la demolizione del preesistente edificio rendendo così materialmente possibile l'esecuzione delle suddette opere, e che sarebbe assurdo ritenere, dato il suo carattere unitario, che esso sia divenuto efficace per le demolizioni e non sia invece ancora efficace per i lavori di costruzione.

Va per queste ragioni ribadita la fondatezza delle censure in esame.

L'atto del 5 novembre 2025 deve essere pertanto annullato, con la precisazione che

l'annullamento travolge ovviamente anche l'affermazione – contenuta in tale atto ed emessa sull'errato presupposto dell'attuale inefficacia della SCIA del 15 novembre 2023 – secondo cui l'intervento di cui è causa necessita di previa approvazione di piano attuativo.

Si può ora passare all'esame del ricorso RG n. 2142 del 2025 con il quale è stata principalmente impugnata la comunicazione dell'11 aprile 2025.

A tale riguardo, va innanzitutto respinta l'eccezione sollevata dal Comune di Milano secondo cui sarebbe venuto meno l'interesse della ricorrente alla contestazione della richiesta di versamento del conguaglio della monetizzazione posto che, nell'atto di parziale annullamento del 5 novembre 2025, si è precisato che il conguaglio non è dovuto fino all'intervenuta efficacia del titolo edilizio correlato all'intervento. L'eccezione va respinta in quanto, come visto, l'atto del 5 novembre 2025 deve essere annullato in accoglimento del ricorso RG n. 3487 del 2025, ed in quanto l'affermazione secondo cui il conguaglio non è dovuto fino all'intervenuta efficacia del titolo edilizio correlato all'intervento si basa sull'erroneo presupposto che la SCIA del 15 novembre 2023 non sia ancora efficace. Si è invece sopra dimostrato che tale titolo è invece efficace; ne consegue che, in caso di mancato annullamento della comunicazione dell'11 aprile 2025, il conguaglio della monetizzazione dovrebbe essere versato.

Ciò stabilito si può passare all'esame del merito.

Con il primo motivo (rubricato sub A.1), la ricorrente sostiene che la comunicazione dell'11 aprile 2025 sarebbe nulla, o comunque illegittima, in quanto la riqualificazione dell'intervento con essa disposta è intervenuta dopo la scadenza dei termini previsti per l'esercizio del potere inibitorio e/o del potere di autotutela sulla SCIA del 15 novembre 2023, ed inoltre in assenza delle garanzie partecipative previste per l'esercizio del potere di autotutela.

Questa censura è strettamente connessa con quella contenuta nel quinto motivo di ricorso (rubricato sub B.1) con il quale parte ricorrente sostiene che, siccome la monetizzazione dello standard urbanistico costituisce elemento essenziale della

validità del titolo edilizio, la modifica della stessa ad opera del comune (rispetto a quella indicata nella SCIA del 15 novembre 2023) avrebbe potuto essere effettuata solo entro i termini previsti per l'esercizio del potere inibitorio e/o del potere di autotutela.

Con il secondo motivo di ricorso (rubricato sub A.2), parte ricorrente sostiene che la comunicazione dell'11 aprile 2025 avrebbe dato illegittima applicazione alla disposizione di servizio n. 4 del 20 marzo 2024 posto che quest'ultima stabilisce espressamente che le sue disposizioni si applicano ai procedimenti per i quali non è ancora stato rilasciato e/o comunque non si è ancora formato il titolo edilizio, e che la SCIA del 15 novembre 2023 si sarebbe consolidata in data antecedente al 20 marzo 2024 (11 gennaio 2024).

Con il terzo motivo di ricorso (rubricato sub A.3), l'interessata deduce innanzitutto il vizio di carenza di motivazione in quanto la riqualificazione dell'intervento effettuata con la comunicazione dell'11 aprile 2025 si fonderebbe sul mero richiamo alla disposizione di servizio n. 4 del 20 marzo 2024. Con lo stesso motivo parte ricorrente deduce poi l'illegittimità della disposizione di servizio n. 4 del 2024, sostenendo che questa avrebbe introdotto una nuova definizione di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione e sarebbe, perciò, in contrasto con l'art. 117 Cost., che attribuirebbe alla legge statale la competenza esclusiva in materia di definizione degli interventi edilizi. La disposizione di servizio n. 4 del 2024 sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 il quale, a seguito delle modifiche introdotte con il d.l. n. 76 del 2006, fornirebbe una definizione molto ampia di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione, tale da abbracciare tutte le ipotesi in cui si proceda alla ricostruzione di un edificio demolito, alla sola condizione che non venga superata la volumetria preesistente.

Il quarto motivo di ricorso (rubricato sub. A.4) contiene censure rivolte contro la delibera di Giunta comunale n. 199 del 2024 (che come detto ha dato impulso al

procedimento culminato con la disposizione di servizio n. 4 del 2024) e contro la disposizione di servizio n. 3 del 2024 (che, come detto, ha costituito un gruppo di lavoro avente, fra l'altro, la funzione di individuare possibili determinazioni da assumere in relazione agli interventi che presentano le caratteristiche di quelli attenzionali dall'indagine penale). Per quanto concerne la delibera n. 199 del 2024, parte ricorrente sostiene che questa sarebbe illegittima perché la decisione, con essa assunta, di fornire nuove indicazioni operative si baserebbe esclusivamente sull'esigenza di adeguare la prassi sino a quel punto seguita dagli uffici all'interpretazione data dall'autorità giudiziaria penale all'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, senza verificare se questa interpretazione sia effettivamente corretta. Per quanto concerne la disposizione di servizio n. 3 del 2024, parte ricorrente sostiene che questa sarebbe vaga e non sorretta da adeguata motivazione.

In proposito si osserva quanto segue.

Come anticipato, con il ricorso in esame viene principalmente impugnata la comunicazione dell'11 aprile 2025 con la quale il Comune di Milano, dopo aver proceduto alla riqualificazione (da ristrutturazione edilizia a nuova costruzione) dell'intervento oggetto della SCIA del 15 novembre 2023, ha chiesto il versamento di una somma pari ad euro 701.304,74 a titolo di conguaglio monetizzazione standard. La riqualificazione dell'intervento è stata, come detto, effettuata in applicazione della disposizione di servizio n. 4 del 2024, a sua volta attuativa della deliberazione di Giunta comunale n. 199 del 2024 la quale ha dato avvio ad un procedimento finalizzato all'emanazione di nuove indicazioni operative in materia di qualificazione degli interventi edilizi, in modo da adeguare la prassi sino a quel momento seguita dagli uffici all'interpretazione data all'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 dall'autorità giudiziaria penale.

Come ha chiarito la Sezione in diverse recenti pronunce (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 10 marzo 2026 n. 1157; id., 20 gennaio 2026, n. 284; id., 7 gennaio 2026, n. 59; id., 6 novembre 2025, n. 3605) l'adozione della deliberazione della Giunta comunale n. 199 del 2024 si inserisce in un contesto di oggettiva incertezza

giuridica, originato dall'avvio di indagini penali da parte della Procura della Repubblica di Milano su svariate ipotesi di reato legate a operazioni immobiliari realizzate sul territorio del Comune di Milano. Con tale delibera l'Amministrazione, lungi dal voler introdurre nuove definizioni degli interventi edilizi, ha soltanto inteso orientare temporaneamente le prassi interpretative fino a quel momento seguite dagli uffici comunali alle indicazioni fornite dall'autorità giudiziaria penale. L'Amministrazione ha quindi agito in un'ottica di cautela prendendo responsabilmente atto del contrasto tra le prassi seguite dai suoi uffici e l'interpretazione delle norme seguita dall'autorità giudiziaria, e pur ribadendo la plausibilità del proprio operato passato, ha ritenuto opportuno adottare un indirizzo più restrittivo, in via cautelativa, per il futuro, in attesa di un consolidamento giurisprudenziale o di un intervento legislativo chiarificatore in modo da evitare, non solo l'esposizione in qualità di indagati di altri operatori privati e funzionari comunali, ma anche notevoli ricadute di rilevanza pubblica sull'attività degli uffici del Comune e delle imprese di costruzione, nonché sul mercato immobiliare di Milano e sulla vita delle persone che fanno affidamento sulla possibilità di utilizzare tali unità immobiliari come abitazioni o luoghi di lavoro.

In quelle pronunce si è altresì chiarito che la disparità di trattamento tra titoli già efficaci e procedimenti ancora in corso non rende illegittima la decisione assunta dal Comune in quanto, come detto, il mutamento delle prassi interpretative è giustificato da ragioni di interesse pubblico e costituisce, comunque, una legittima facoltà discrezionale della pubblica amministrazione quando, come nel caso in esame, risulta essere conforme a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, ai quali sempre deve ispirarsi l'azione amministrativa.

In tale quadro, risulta evidente come la disposizione di servizio n. 4 del 2024 (come, a fortiori la precedente n. 3 del 2024, che ha natura endoprocedimentale) non incida sulla definizione normativa degli interventi edilizi in violazione della competenza statale sancita dall'art 117 Cost., ma si muova sul piano interpretativo

dell'art. 3, comma 1, lett. d) ed e) del d.P.R. 380/2001, dettando criteri guida ai quali attenersi per qualificare un intervento quale “nuova costruzione” piuttosto che “ristrutturazione edilizia”. I criteri individuati da tale atto (la modifica del numero degli edifici e la mancanza di qualsiasi “traccia” dell'immobile preesistente) sono stati peraltro ritenuti dalla giurisprudenza ragionevoli indicatori della rottura di quel “nesso di continuità” tra la vecchia e la nuova costruzione che giustifica il passaggio di qualifica (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 4 novembre 2025, n. 8542).

Per tutte queste ragioni si deve ritenere la delibera di Giunta comunale n. 199 del 2024 e le disposizioni di servizio n. 3 e n. 4 del 2024, in applicazione delle quali è stata emessa la comunicazione dell'11 aprile 2025, siano immuni dalle censure rivolte contro di esse dalla ricorrente.

Per dare soluzione alla presente controversia occorre pertanto ora stabilire se la riqualificazione dell'intervento effettuata con la suddetta comunicazione possa considerarsi tempestiva.

A questo proposito va osservato che, secondo un orientamento giurisprudenziale a cui si è conformata la Sezione, mentre le richieste di versamento del contributo di costruzione hanno carattere paritetico, quelle che hanno ad oggetto la cessione di aree (o il versamento sostitutivo di somme di denaro) funzionali alla realizzazione delle opere di urbanizzazione correlate a nuove edificazioni hanno natura autoritativa. Questa conclusione viene raggiunta rilevando che la previsione dell'obbligo di cessione delle aree standard costituisce, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, requisito di validità del titolo edilizio; ne consegue che tale previsione fa parte integrante del titolo stesso del quale condivide la natura autoritativa, e ciò a differenza di quanto avviene per il contributo di costruzione, il quale non costituisce requisito di validità del titolo edilizio ma opera sul piano del rapporto paritetico che si instaura fra amministrazione e contribuente a seguito del suo rilascio (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 febbraio 2020, n. 1436; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 7 luglio 2025, n. 2562; id. 4 aprile 2023, n. 844).

Una volta stabilito che le previsioni in materia di aree standard (o di

monetizzazione sostitutiva) costituiscono espressione di potere autoritativo e fanno parte integrante del titolo edilizio, diviene agevole rilevare come ogni successivo intervento su tali previsioni non possa che essere attuato mediante un nuovo esercizio del potere autoritativo che incide sul titolo stesso in conformità delle disposizioni che regolano questa attività.

Si deve pertanto ritenere che, in caso di permesso di costruire, la pubblica amministrazione non possa che intervenire mediante l'esercizio del potere di autotutela. Nel caso in cui il titolo edilizio sia invece costituito da una SCIA, l'intervento del comune potrà attuarsi mediante l'esercizio del potere inibitorio puro il quale, ai sensi dell'art. 19, comma 6-bis, della legge n. 241 del 1990, deve intervenire entro il termine di trenta giorni decorrente dalla presentazione della stessa SCIA; una volta scaduto questo termine, potrà essere ancora esercitato il potere di autotutela ai sensi dell'art. 19, quarto comma, della legge n. 241 del 1990, nel rispetto però dei termini e delle condizioni stabiliti dal successivo art. 21-nonies, primo comma, della medesima legge n. 241 del 1990 (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 7 gennaio 2026, n. 52; T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. II, 11 settembre 2023, n. 513).

Ciò chiarito, va ora osservato che, come peraltro riconosciuto nella comunicazione dell'11 aprile 2025 in questa sede impugnata, la SCIA presentata dalla ricorrente in data 15 novembre 2023 si è consolidata, ai sensi dell'art. 23-bis, secondo comma, del d.P.R. n. 380 del 2001, in data 11 Gennaio 2024, giorno in cui lo sportello unico dell'edilizia ha effettuato, ai sensi del primo comma della suindicata norma, la comunicazione di avveramento della condizione stabilita nel parere della commissione paesaggio.

Il Comune di Milano, con provvedimento del 5 novembre 2025, ha come visto parzialmente annullato la comunicazione dell'11 aprile 2025 nella parte in cui ha riconosciuto che la SCIA del 15 novembre 2023 si è consolidata in data 11 gennaio 2024. Nell'atto di annullamento parziale si è come detto rilevato che il

consolidamento non si sarebbe potuto verificare a causa della mancata conclusione del procedimento di bonifica dell'area di intervento. Il provvedimento del 5 novembre 2025 deve essere però annullato in accoglimento del ricorso RG n. 3487 del 2025, il cui esame ha peraltro portato ad escludere che il consolidamento della SCIA non si sia potuto verificare a causa della mancata conclusione del procedimento di bonifica.

Si deve pertanto ribadire che, così come attestato nella comunicazione dell'11 aprile 2025, la SCIA del 15 novembre 2023 si è consolidata in data 11 gennaio 2024. Ne consegue che la rideterminazione delle somme dovute a titolo di monetizzazione standard deve ritenersi in contrasto con l'art. 21-nonies, primo comma, della legge n. 241 del 1990 in quanto intervenuta dopo la scadenza del termine ivi previsto. Allo stesso modo, la presupposta riqualificazione dell'intervento deve ritenersi in contrasto con la determinazione di servizio n. 4 del 2024 in quanto effettuata in relazione ad un titolo edilizio che si è formato prima della sua entrata in vigore (la determinazione di servizio n. 4 del 2024 stabilisce espressamente che le indicazioni operative con essa fornite si applicano nei "procedimenti per i quali non è ancora stato rilasciato e/o comunque non si è ancora formato il titolo edilizio").

Per queste ragioni, le censure contenute nel primo, nel secondo e nel quinto motivo di ricorso devono essere accolte.

L'accoglimento di queste censure, che comporta l'esclusione in radice dell'obbligo di corrispondere il conguaglio della monetizzazione, fa venir meno l'interesse all'esame dei restanti motivi di ricorso, con i quali l'interessata contesta i criteri in base ai quali il Comune di Milano ha effettuato il ricalcolo delle somme dovute a tale titolo.

Rimane ora da esaminare l'ultimo motivo contenuto nel ricorso RG n. 2142 del 2025, rivolto contro la parte della comunicazione dell'11 aprile 2025 che richiede il versamento della somma di euro 229,18 a titolo di interessi legali dovuti per l'asserito ritardo nel versamento della terza rata della monetizzazione.

Con questo motivo, parte ricorrente sostiene che, contrariamente da quanto ritenuto dall'Amministrazione, la terza rata della monetizzazione sarebbe stata versata tempestivamente.

Anche questa censura è fondata posto che parte ricorrente ha depositato in giudizio documentazione (docc. nn. 17, 18, 19, 20 e 21), non specificatamente contestata dall'Amministrazione resistente, dimostrativa del fatto che la terza rata della monetizzazione è stata versata tempestivamente.

Anche il ricorso RG n. 2142 del 2025 deve essere pertanto accolto con conseguente annullamento della comunicazione dell'11 aprile 2025.

La complessità delle questioni affrontate giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, riunisce i ricorsi in epigrafe indicati. Accoglie il ricorso RG n. 2142 del 2025 nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione. Dichiara inammissibile il ricorso introduttivo della causa RG n. 3487 del 2025 mentre accoglie i motivi aggiunti proposti nella stessa causa, nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione.

Spese compensate, salvo l'obbligo per l'Amministrazione resistente di rimborso del contributo unificato in favore della ricorrente.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Antonio De Vita, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO