

Pubblicato il 02/03/2026

N. 01613/2026REG.PROV.COLL.

N. 0****/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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **** del 2025, proposto da **** **** e ****
****, rappresentati e difesi dall'avvocato Pier Francesco Lotito, con domicilio
digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo
studio dell'avv. ****, in ****, via ****;

contro

il Comune di ****, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli
avvocati Paola Tognini e Stefania Logli, con domicilio digitale come da pec da
Registri di Giustizia;

nei confronti

del Condominio "*****" via **** n. **** - ****, rappresentato e difeso
dall'avvocato Alberto Tomassini, con domicilio digitale come da pec da Registri di
Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del difensore, a ****, via ****;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Toscana, sez. II, 17 dicembre 2024 n.1508, che ha pronunciato sui ricorsi nn. *****/2023 R.G. e *****/2024 R.G. integrato da motivi aggiunti proposti per l'annullamento dei seguenti atti del Comune di *****, relativi ad un intervento di "addizione volumetrica" ad un appartamento di proprietà di **** * e **** *, situato a ****, via **** al piano terra del Condominio ****:

(ricorso n.*****/2023 R.G.)

a) del permesso di costruire 15 giugno 2023 n.*****/2023, conosciuto in data imprecisata, con cui il Dirigente del Servizio sviluppo economico, Sportello unico edilizia e attività produttive e tutela dell'ambiente ha assentito l'intervento a fronte della domanda 17 gennaio 2023 prot. n.***** e pratica edilizia *****/2023;

e di ogni atto o provvedimento ad esso presupposto, connesso ovvero conseguente;

(ricorso principale n.*****/2024 R.G.)

a) del provvedimento 15 aprile 2024 prot. n. non indicato, conosciuto in data imprecisata, con cui il medesimo Dirigente ha annullato in autotutela il permesso di costruire n.*****/2023 di cui sopra;

(motivi aggiunti al ricorso n.*****/2024 R.G.)

b) del provvedimento 23 maggio 2024 prot. n.*****, comunicato via pec lo stesso giorno, con il quale il medesimo Dirigente ha respinto la domanda di rilascio di permesso di costruire 17 gennaio 2023 di cui sopra;

In particolare, la sentenza ha dichiarato improcedibile il ricorso n.*****/2023 e respinto per intero il ricorso n.*****/2024;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di ***** e del Condominio "*****" via **** n. ***** - *****;

Visti tutti gli atti della causa;

Udito il relatore dott. Riccardo Carpino alla pubblica udienza del giorno 12 febbraio 2026;

Nessuno è comparso per le parti costituite, come da verbale quanto al passaggio in decisione;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La questione controversa riguarda il diniego opposto dal Comune all'istanza di permesso di costruire per la realizzazione di un intervento di addizione volumetrica ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. g), della l.r. Toscana n. 65/2014, relativo a un'unità residenziale ubicata in edificio condominiale; detto diniego è stato adottato sul presupposto della ritenuta carenza di legittimazione dei richiedenti per mancata preventiva autorizzazione dell'assemblea condominiale all'esecuzione delle opere incidenti sulle parti comuni destinate all'uso individuale.

In particolare in data 17 gennaio 2023 i Sig.ri **** e ****, comproprietari di un'unità immobiliare sita in via **** n. **** in ****, all'interno del Condominio "****", presentavano al Comune di **** domanda di permesso di costruire avente ad oggetto un intervento qualificato come addizione volumetrica ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. g), l.r. Toscana n. 65/2014.

L'intervento consisteva nella creazione di un nuovo vano mediante chiusura e trasformazione di una porzione della terrazza di pertinenza, con incidenza su una facciata retrostante: erano previste, tra l'altro, l'apertura di una nuova finestra e lo spostamento di due finestre preesistenti.

L'istanza era munita degli assensi dei soli condomini direttamente interessati dai lavori.

L'Amministrazione, conclusa l'istruttoria, rilasciava il permesso di costruire n. **** del 15 giugno 2023.

Successivamente, l'amministratore del Condominio proponeva ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana contestando la legittimità del titolo edilizio. Nelle more del giudizio il Comune, in data 21 luglio 2023, comunicava l'avvio del procedimento di annullamento in autotutela del permesso di costruire con diffida all'esecuzione delle relative opere.

Il Comune adottava il provvedimento del 15 aprile 2024 di annullamento in autotutela del permesso di costruire ed in data 23 maggio 2024 di diniego definitivo della domanda sul presupposto della carenza del necessario titolo all'esecuzione dei lavori, stante il mancato raggiungimento di un accordo con la maggioranza assoluta dei condomini.

Avverso l'atto di annullamento insorgevano i Sigg. ri **** e **** con ricorso al Tar Toscana, successivamente integrato con atto per motivi aggiunti avverso il diniego definitivo.

2. Il Tar, con la sentenza qui appellata, previa riunione, ha disposto il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dagli odierni appellanti avverso l'annullamento in autotutela e il diniego definitivo del titolo edilizio, stante la carenza di legittimazione all'intervento in capo ai ricorrenti per mancanza della necessaria autorizzazione condominiale.

In particolare il Giudice di primo grado, sulla scorta di quanto disposto dagli artt. 1117, 1120 e 1122 del codice civile ha ritenuto che, quando l'intervento edilizio incide su parti comuni dell'edificio condominiale destinate all'uso individuale, è necessaria l'autorizzazione dell'assemblea condominiale al fine di escludere la natura pregiudizievole dell'intervento. E ciò in considerazione del fatto che il decoro architettonico delle facciate è valore pertinente all'edificio nel suo complesso; dunque bene comune per cui la valutazione dell'incidenza estetica di un intervento compete all'assemblea.

Ne deriva che secondo il giudice di primo grado, a fronte di una richiesta di rilascio di titolo edilizio, l'Amministrazione, pur non dovendo compiere complesse indagini circa l'incidenza del titolo su diritti dei terzi, è tenuta a verificare i presupposti essenziali di legittimazione del richiedente quando l'interferenza con diritti di terzi sia palese.

Inoltre il Tar ha statuito l'improcedibilità per carenza di interesse del ricorso proposto dal condominio avverso il permesso originario, in considerazione della legittimità dell'annullamento in autotutela e del diniego definitivo.

3. Avverso la pronuncia hanno interposto appello i Sigg. ri **** * e **** * con un unico motivo così rubricato *“Violazione e falsa applicazione di norme di legge [artt. 1102, 1117, 1120 e 1122 c. c. e dell'art. 134 della l. r. Toscana 65/2014] – contraddittorietà/ difetto di motivazione – omesso rilievo dei vizi di legittimità degli atti impugnati in termini di richiamata violazione e falsa applicazione di norme di legge nonché eccesso di potere per difetto di istruttoria, insussistenza presupposti in fatto e in diritto, travisamento, irragionevolezza e ingiustizia manifesta”*

In particolare gli appellanti hanno contestato la decisione di primo grado nella parte in cui ha ritenuto di ancorare la legittimazione alla esecuzione dell'intervento richiesto all'assenso dell'assemblea di condominio.

In primo luogo, il Tar avrebbe erroneamente richiamato l'art 1117 c. c. atteso che, nel caso di specie, trattandosi di palazzine a schiera inserite in un più ampio complesso, la facciata interessata dall'intervento sarebbe da ritenersi di proprietà esclusiva dei proprietari della palazzina interessata; e proprio tali condomini avrebbero prestato consenso all'intervento.

Il Tar avrebbe, altresì, forzato la lettera dell'art 1122 c. c. traendo dalla previsione della preventiva notizia delle opere da eseguire all'amministratore “che ne riferisce all'assemblea” l'obbligo di una preventiva autorizzazione assembleare per gli interventi edilizi che incidono su parti comuni dell'edificio condominiale destinate

all'uso individuale. Contrariamente a quanto ritenuto, la norma prevederebbe solo un meccanismo informativo che consentirebbe le iniziative a tutela in sede civilistica e non già un presupposto di legittimità del titolo edilizio.

Rilevano altresì che nella specie si riscontra un condominio orizzontale, composto da edifici autonomi anche se contigui, rendendo maggiormente complessa la costituzione delle assemblee condominiali. E, quindi, pretendere una deliberazione con maggioranze qualificate renderebbe nella pratica complesso autorizzare interventi di modesta entità, specie quando i dissensi provengano da condomini di edifici separati e lontani dalla porzione materialmente incisa.

Gli appellanti lamentano, inoltre, il difetto di istruttoria circa l'accertamento del dissenso dei condomini secondo criteri di ragionevolezza, atteso che né il Comune né il Tar avrebbero valutato le ragioni della contrarietà.

In ultimo, gli appellanti hanno dedotto l'omessa considerazione della natura e dell'impatto dell'intervento che riguarderebbe una piccola porzione della facciata posteriore dell'edificio la quale affaccia su un parco pubblico e non su una pubblica via e, dunque, non è visibile.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di **** appellato e il condominio controinteressato, insistendo per il rigetto del ricorso.

4. Il ricorso è infondato

Al riguardo va chiarito preliminarmente che la facciata è un bene comune in quanto rientra tra tutte le parti dell'edificio necessarie all'uso comune ex art 1117 comma 1 lett.a) c.c.; in quanto tale, le sue modifiche sono soggette alle maggioranze previste dall'art 1136, comma 5, c.c. il quale dispone che le deliberazioni relative debbono essere approvate dall'assemblea con un numero di voti che rappresenti la maggioranza degli intervenuti ed almeno i due terzi del valore dell'edificio.

Come evidenzia il condominio appellato, in sede di memoria depositata agli atti di causa il 9 gennaio 2026, la delibera con il progettato intervento, sebbene in forma ridotta rispetto all'originario progetto assentito dal Comune in una prima fase, ha conseguito il voto favorevole solo di 284 millesimi a fronte di un quorum richiesto di 667/1000 (cioè dei due terzi) e pertanto non è stata approvata.

Sotto questo profilo quindi è carente quindi l'assenso del condominio non essendo stata raggiunta la maggioranza dei due terzi come emerge dal verbale dell'assemblea del condominio del 26 marzo 2024

5. Va inoltre rilevato che l'art. 1122 cc. dispone che *“Nell'unità immobiliare di sua proprietà ovvero nelle parti normalmente destinate all'uso comune, che siano state attribuite in proprietà esclusiva o destinate all'uso individuale, il condomino non può eseguire opere che rechino danno alle parti comuni ovvero determinino pregiudizio alla stabilità, alla sicurezza o al decoro architettonico dell'edificio.*

In ogni caso è data preventiva notizia all'amministratore che ne riferisce all'assemblea.”

A tal proposito preliminarmente va detto che secondo giurisprudenza conforme (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, 12 gennaio 2022 n. 219) il "decoro architettonico" delle facciate costituisce bene comune dell'edificio e pertanto ogni lavoro che su di esso sensibilmente incide, necessita dell'assenso dell'assemblea dei condomini, a prescindere dal giudizio sul risultato estetico dei lavori progettati (Cons. Stato, Sez. IV, 26 giugno 2012, n. 3772; Cass. II, 30 agosto 2004, n. 17398).

Va inoltre considerato che come rilevato dalla giurisprudenza (*cf.* Cass. civ., sez. II, 30 agosto 2004 n. 17398) in tema di condominio degli edifici, il decoro architettonico - allorché possa individuarsi nel fabbricato una linea armonica che ne caratterizzi la fisionomia - è un bene comune il cui mantenimento è tutelato a prescindere dalla validità estetica assoluta delle modifiche che si intendono apportare.

Nel caso in questione, come risulta dalla documentazione agli atti di causa, si tratta di un intervento che nella sostanza chiude una parte della terrazza al primo piano realizzando una “addizione volumetrica” nonché modifica la collocazione delle aperture e comunque incide sulle linee della facciata anche se della parte posteriore dell’edificio.

Da quanto sin qui rilevato può quindi concludersi che l’intervento in questione, incide sul decoro dell’edificio e quindi rientra nell’ambito di applicazione della disposizione qui richiamata

6. Posto ciò l’art 1122 cc si riferisce ad un obbligo dell’amministratore di riferire in assemblea del condominio circa la nuova realizzazione; ma ciò non può comportare come riterrebbe l’appellante, che l’assemblea condominiale non debba esprimersi in quanto così opinando si verrebbe a superare, ed *in parte qua* abrogare, le disposizioni di maggiore garanzia per la tutela della cosa comune di cui si è detto *ex art* 1136 comma 5, c.c. che prescrivono le maggioranze necessarie.

Sotto questo profilo appare fuori fuoco quanto ritenuto dall’appellante circa una ipotizzata discrasia che si verrebbe a creare mediante la qui prospettata interpretazione tra le maggioranze necessarie a contestare la modifica *ex art.* 1122, comma 2, c.c. e quelle necessarie *ex art.* 1136, comma 5, c.c.; l’obbligo di dare notizia all’amministratore, come si è detto, non esclude che l’assemblea debba intervenire secondo le maggioranze di legge;

7. Né appare condivisibile la tesi per cui nella fattispecie sarebbe sufficiente il consenso, peraltro non dimostrato (e contestato dal condominio in sede di memoria depositata agli atti di causa il 19 gennaio 2026 in quanto riferibile ai soli due condomini soprastanti), dei soli condomini prospicienti la parte ove si svolge l’intervento; ciò in considerazione di un duplice ordine di considerazioni.

In particolare dalla documentazione agli atti di causa emerge che si tratta di un unico edificio avente un unico tetto e quindi una unica facciata.

Inoltre, *ad abundantiam*, va comunque richiamato l'art. 1117 bis c.c. il quale dispone che “*Le disposizioni del presente capo si applicano, in quanto compatibili, in tutti i casi in cui più unità immobiliari o più edifici ovvero più condominii di unità immobiliari o di edifici abbiano parti comuni ai sensi dell'articolo 1117*”; detta norma detta un principio chiaro - unità delle cose comuni per più edifici - rilevante anche nell'ipotesi in esame in cui comunque l'edificio è unico.

Ne consegue che è irrilevante la questione circa la natura orizzontale o meno del condominio atteso che le disposizioni a tutela del decoro trovano comunque applicazione anche in una tale evenienza come peraltro riconosciuto dalla giurisprudenza già richiamata dal giudice di primo grado (*cfr.* Cass. civ., Sez. II, Ordinanza, 4 luglio 2022, n. 21077).

8. Né appare rilevante il richiamo alla ragionevolezza delle valutazioni operate dal condominio che dovrebbe essere vagliata dal Comune; al riguardo il richiamo, operato dall'appellante, alla giurisprudenza di questo Consiglio (Consiglio di Stato, sez. VI, 12 gennaio 2022 n. 219) è fuori luogo atteso che in quella fattispecie il criterio della ragionevolezza è riferito all'accertamento del Comune e non al dissenso espresso dal condominio che è comunque materia di competenza del giudice civile.

9. Quanto poi alla funzione del Comune ed al ruolo svolto nel rilascio del permesso di costruire al soggetto legittimato, occorre premettere che l'art 11 d.P.R. 380/2001 dispone che “*Il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo.*”

Si tratta di un principio fondamentale la cui attuazione impatta sul ruolo del Comune che procede al rilascio.

A tal riguardo occorre considerare che secondo giurisprudenza consolidata l'ente (nell'ipotesi di rilascio della concessione edilizia in sanatoria ma rileva anche nel presente caso), ha la potestà di verificare l'esistenza, in capo all'istante, del requisito

di legittimazione soggettiva al rilascio del provvedimento, mercé un'adeguata istruttoria rivolta non già a risolvere gli eventuali conflitti d'interesse tra le parti private in ordine all'assetto proprietario dell'immobile oggetto d'intervento, bensì ad acquisire elementi sufficienti a dimostrare la sussistenza di un qualificato collegamento soggettivo tra l'istante stesso ed il bene immobile, in quanto la notevole incidenza della concessione edilizia sugli interessi pubblici e privati coinvolti impone di valutare con precisione la corrispondenza tra la domanda ed i presupposti di legittimazione che la giustificano (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. V, 21 ottobre 2003, n. 6529).

Detto onere di accertamento si esplica mediante la verifica sul fatto che l'istante sia il proprietario dell'immobile oggetto dell'intervento costruttivo o che, comunque, ne abbia un titolo di disponibilità sufficiente per eseguire l'attività edificatoria. L'Amministrazione non deve però sostituirsi a valutazioni squisitamente civilistiche (che appartengono alla competenza dell'A.G.O.), arrestandosi dal procedere al rilascio del titolo solo se il richiedente non sia in grado di fornire elementi *prima facie* attendibili (*cf.* Consiglio di Stato Sez. VI, Sentenza n. 1563 del 16 febbraio 2024).

In conclusione sussiste quindi uno spazio di verificare la sussistenza di limiti civilistici per realizzare l'intervento edilizio da assentire (Consiglio di Stato, sez. VI, 26 gennaio 2015, n. 316; Consiglio di Stato sez. VI, 25 novembre 2019, n. 7989; Consiglio di Stato Sez. VI, Sentenza n. 4745 del 24 luglio 2020) che non può comportare una verifica civilistica approfondita ma comunque esige la verifica di quel *minimum* necessario ad attribuire un titolo a chi sia effettivamente legittimato. Nel caso in specie, l'amministrazione ha legittimamente verificato l'esistenza dell'autorizzazione dell'assemblea del condominio pervenendo all'annullamento del permesso di costruire rilasciato; nel caso in specie la verifica della legittimazione rientra proprio nell'attività prodromica che il Comune è chiamato a

svolgere per il rilascio del titolo edilizio a chi ne abbia titolo per richiederlo ex art 11 d.P.R. 380/2001.

In considerazione di quanto sin qui esposto il ricorso va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura determinata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna gli appellanti in solido tra loro al pagamento, in favore del Comune di **** e del Condominio ****, delle spese di giudizio, che liquida in complessivi €. 12.000,00 (euro dodicimila/00), oltre accessori come per legge da ripartirsi in misura eguale.

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

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

Francesco Gambato Spisani, Presidente FF

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monte**** ****, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Riccardo Carpino

IL PRESIDENTE

Francesco Gambato Spisani

IL SEGRETARIO