

Publicato il 24/04/2026

N. 03228/2026REG.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 **** ****, **** **** s.r.l., Condominio **** ****, **** ****, rappresentati e difesi dagli avvocati Ludovica Franzin e Franco Rusca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di ****, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Rocca e Massimiliano Pozzi, con domicilio eletto presso lo studio **** in ****, ****, n. ****;

nei confronti

****, **** ed ****, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria n. 00465/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Cons. Rosario Carrano e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con il ricorso di primo grado, integrato da motivi aggiunti, la parte ricorrente ha impugnato le note del Comune di **** con le quali è stata negata la possibilità di realizzare dei lavori all'interno dello stabile condominiale aventi ad oggetto la trasformazione di una porzione di immobile, destinato ad area comune ed oggetto di comunione, in nuovo alloggio per il custode, sulla base della motivazione per cui mancherebbe il consenso di tutti i comunisti al cambio di destinazione d'uso.

2. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha dichiarato inammissibile il ricorso principale ed ha respinto il ricorso per motivi aggiunti.

2.1. – In particolare, ha ritenuto inammissibile il ricorso principale proposto avverso una richiesta di integrazione documentale, trattandosi di atto avente natura endoprocedimentale e, pertanto, privo di efficacia lesiva (pag. 6 della sentenza impugnata).

2.2. – Nel merito, ha respinto il ricorso per motivi aggiunti.

2.2.1. – In particolare, ha respinto il primo motivo, escludendo che la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia e non manutenzione straordinaria costituirebbe una motivazione diversa da quella contenuta nel c.d. preavviso di rigetto, in quanto tale qualificazione era già stata indicata nel corso del procedimento e *“non integra comunque una nuova ragione ostativa, ma solo un corollario del rilievo inerente alla modifica della destinazione d'uso della porzione immobiliare”* (pag. 7 della sentenza impugnata).

2.2.2. – Ha respinto anche il secondo motivo (validità della delibera assembleare a maggioranza), in quanto, a fronte della diffida trasmessa da alcuni comproprietari, il Comune “*non poteva esimersi dall’accertare con rigore la legittimazione a chiedere il titolo edilizio (recte: a presentare la s.c.i.a.), senza che la relativa istruttoria abbia implicato la soluzione di questioni giuridiche complesse né, tanto meno, la pretesa di risolvere i conflitti di interesse tra le parti private*” (pag. 8 della sentenza impugnata).

2.2.3. – Ha respinto il terzo motivo in quanto meramente ripetitivo, nonché il quarto motivo basato su di un precedente asseritamente analogo (sentenza della Corte di Appello di Genova del 23 aprile 2001, n. 289), ritenuto invece dal T.a.r. relativo ad una fattispecie diversa dalla presente.

2.2.4. – Infine, ha respinto anche il quinto motivo ritenendo comunque necessaria l’unanimità del consenso dei condomini (pag. 9 della sentenza impugnata), mentre ha ritenuto irrilevante la sesta censura sulla qualificazione dell’intervento come ristrutturazione edilizia, ribadendo come tale qualificazione non costituisca una autonoma ragione ostativa, ma una mera risposta alle osservazioni del privato.

3. – Con atto di appello, la parte ricorrente ha impugnato la sentenza, riproponendo i motivi dedotti in primo grado (punto A, pag. 9-19 dell’appello), nonché i motivi di appello avverso il rigetto del ricorso per motivi aggiunti.

3.1. – In particolare, con il primo motivo (punto B, pag. 19-21 dell’appello) ha impugnato il capo di sentenza con cui è stato respinto il primo motivo di ricorso, in quanto le osservazioni prodotte dal privato in data 2 luglio 2024, rese in risposta alla comunicazione del motivo ostativo ex art. 10-*bis* legge n. 241 del 1990 (nota del 25 giugno 2024, n. ****), non avrebbero in alcun modo trattato la problematica della qualificazione dell’intervento edilizio, ma avrebbero solo interessato la diversa questione della legittimazione ad eseguirlo, oltre a contestare l’assunto secondo cui la qualificazione dell’intervento in termini di ristrutturazione edilizia non costituirebbe una ragione ostativa all’intervento.

3.2. – Con il secondo motivo (punto C, pag. 21-24 dell'appello), ha ribadito che non sarebbe compito dell'amministrazione verificare la regolarità di una delibera condominiale che legittima l'intervento e che, in ogni caso, risultavano comunque degli elementi sufficienti ai fini della legittimazione all'intervento richiesto, quali la sentenza della Corte di Appello di Genova del 23 aprile 2001, n. 289, interpretativa dell'atto notarile del 10 luglio 1976, rep. n. ****, nonché la delibera assembleare del 15 dicembre 2023.

3.3. – Con il terzo motivo ha reiterato il corrispondente terzo motivo di ricorso di primo grado (punto D, pag. 24 dell'appello).

3.4. – Con il quarto motivo (punto E, pag. 24-26 dell'appello) ha contestato la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto inapplicabili i principi sanciti da Corte di Appello di Genova del 23 aprile 2001, n. 289.

3.5. – Con il quinto motivo (punto F, pag. 24-26 dell'appello) ha contestato la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto che la realizzazione di interventi comportanti la cessione del godimento di un bene comune in favore di soggetti non partecipanti al Condominio richieda il consenso scritto di tutti i condomini.

3.6. – Infine, ha contestato il capo di sentenza con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso principale di primo grado, evidenziando che la nota del 13 maggio 2024, n. ***** conterrebbe varie statuizioni lesive, quali l'imposizione della redazione di un atto unilaterale d'obbligo di mantenimento della destinazione d'uso e la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia, con esclusione della natura pertinenziale dell'edificio F (punto H, pag. 27-28 dell'appello).

4. – Con apposita memoria si è costituito il Comune che ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità dell'appello per genericità dei motivi, oltre a contestare nel merito i vari motivi di appello chiedendone il rigetto e ribadendo, altresì, che la ragione ostativa all'intervento sarebbe costituita unicamente

dall'assenza dei presupposti fondanti la legittimazione alla presentazione della s.c.i.a.

5. – All'udienza pubblica dell'11 dicembre 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. – Preliminarmente, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello per genericità dei motivi, dal momento che le censure articolate nell'atto di impugnazione non si limitano ad una mera reiterazione dei motivi di ricorso di primo grado, ma contengono anche delle motivate critiche alle statuizioni della sentenza impugnata, da ritenersi sufficientemente specifiche.

7. – Nel merito, l'appello è fondato.

L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla legittimità del provvedimento del Comune con cui è stata dichiarata l'inefficacia di una s.c.i.a. (provvedimento del 31 luglio 2024, prot. n. ***/2024), negando quindi la possibilità di realizzare dei lavori all'interno di uno stabile condominiale aventi ad oggetto la trasformazione di una porzione di immobile, destinato ad area comune e oggetto di comunione, in nuovo alloggio per il custode, sulla base della motivazione per cui mancherebbe il consenso di tutti i comunisti al cambio di destinazione d'uso.

8. – Ciò posto, il primo motivo di appello relativo alla violazione dell'art. 10-*bis*, legge n. 241 del 1990 deve ritenersi fondato.

Invero, nel c.d. preavviso di rigetto, il Comune ha opposto il diniego in quanto “*se la delibera condominiale agli atti parrebbe sufficiente a sostenere la posizione di chi ha deciso di realizzare l'intervento di cambio di destinazione, l'atto costitutivo della comunione citato parrebbe inequivocabilmente impedirlo, essendo come noto necessario il consenso di tutti i comunisti al cambio di destinazione d'uso di una porzione dei beni comuni?*” (comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza - nota del 25 giugno 2024, n. ***)

Nel diniego definitivo, invece, ha affermato che la realizzazione di interventi finalizzati alla reazione di un alloggio per il portinaio su una porzione del piano

terra avente destinazione d'uso a sala riunione e giochi di pertinenza condominiale *“ricade tra quelli ricompresi nella definizione di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. d) del D.P.R. 380/2001 poiché la trasformazione sopra descritta comporta un cambio di destinazione d'uso in quanto incide sulla modifica del carico urbanistico dello stabile, implicando l'aumento del numero di persone che possono risiedere in maniera stabile nell'immobile, con conseguente impatto sui servizi e sulle infrastrutture locali. Per tali ragioni la modificazione della destinazione d'uso di un fabbricato oggetto di comunione non è consentita alla stregua di quanto previsto al paragrafo 2 lett. b dell'atto di acquisto a rogito Notaio **** 10.07.1976 rep **** ove si stabilisce che gli immobili oggetto di comunione devono essere utilizzati unicamente ed esclusivamente per i fini e scopi sportivi, ricreativi e culturali e non possono, in ragione degli atti esaminati essere usati per diversa destinazione”* (provvedimento di diniego definitivo del 31 luglio 2024, prot. n. ****/2024).

A ben vedere, quindi, si tratta di una motivazione diversa da quella esternata nella comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

Infatti, mentre nel c.d. preavviso di rigetto il diniego si è basato su di una motivazione di tipo civilistico (divieto contenuto nell'atto costitutivo della comunione) nel provvedimento definitivo, invece, il diniego è stato motivato con una diversa argomentazione di tipo urbanistico-edilizio (qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia ed aumento del carico urbanistico).

In senso contrario, non vale neanche replicare che la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia per l'aumento del carico urbanistico costituisca una ragione di diniego strettamente conseguente alle osservazioni del privato.

Infatti, nelle proprie osservazioni (nota del 3 luglio 2024, prot. ****), il soggetto istante aveva evidenziato tre rilievi critici consistenti, rispettivamente, in: a) inammissibilità di un sindacato sulla validità di una delibera condominiale, peraltro non oggetto di impugnazione, da parte dell'amministrazione (punto A delle osservazioni); b) legittimità della destinazione della porzione di immobile ad

alloggio del custode sulla base di una delibera assunta a maggioranza, come già ritenuto dalla sentenza della Corte di Appello di Genova del 23 aprile 2001, n. 289, interpretativa dell'atto notarile del 10 luglio 1976, rep. n. **** (punto B delle osservazioni); c) esclusione, in ogni caso, di una necessaria unanimità dei condomini, non ricorrendo nessuna delle fattispecie previste dall'art. 1108, comma 3, c.c. (punto C delle osservazioni), oltre a contestare genericamente la nota comunale del 13 maggio 2024 (punto D delle osservazioni).

Pertanto, non avendo la parte ricorrente effettuato nessun riferimento alla qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia, deve ritenersi infondato l'assunto di parte resistente secondo cui tale circostanza sarebbe stata esternata solo nel provvedimento finale e non anche nel c.d. preavviso di rigetto come conseguenza delle osservazioni del privato.

In conclusione, quindi, la censura sulla violazione dell'art. 10-*bis*, legge n. 241 del 1990 deve ritenersi fondata.

9. – I restanti motivi di appello possono essere trattati congiuntamente, in quanto strettamente connessi, essendo tutti fondati sull'asserita illegittimità del sindacato di merito effettuato dall'amministrazione sulla validità di una delibera condominiale non impugnata, dovendo gli eventuali vizi essere fatti valere dinanzi al giudice ordinario.

L'assunto è fondato.

A tal riguardo, occorre ribadire che, per pacifica giurisprudenza, se è vero che nel corso dell'istruttoria sul rilascio del permesso di costruire – e, analogamente, in caso di presentazione di una d.i.a. o di una s.c.i.a. – il Comune ha l'obbligo di verificare la sussistenza di un titolo di disponibilità sull'immobile oggetto di intervento (cfr. artt. 11 e 23, del d.P.R. n. 380 del 2001), è tuttavia escluso un obbligo del Comune di effettuare complessi accertamenti diretti a ricostruire tutte le vicende riguardanti l'immobile, tenuto conto che il permesso di costruire è

comunque rilasciato con la clausola della salvezza dei diritti dei terzi (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 aprile 2023, n. 4084; sez. IV, 15 marzo 2022, n. 1827).

Inoltre, è stato anche precisato che *“l’Amministrazione, quando venga a conoscenza dell’esistenza di contestazioni sul diritto del richiedente il titolo abilitativo, debba compiere le necessarie indagini istruttorie per verificare la fondatezza delle contestazioni, senza però sostituirsi a valutazioni squisitamente civilistiche (che appartengono alla competenza dell’A.G.O.), arrestandosi dal procedere solo se il richiedente non sia in grado di fornire elementi prima facie attendibili”* (Cons. Stato, sez. IV, 4 ottobre 2024, n. 7997; sez. VI, 16 febbraio 2024, n. 1563; sez. IV, 11 aprile 2018, n. 2397).

Nel caso di specie, il primo giudice, pur avendo richiamato correttamente i principi di diritto espressi dal suddetto orientamento giurisprudenziale, ha poi errato nel farne applicazione alla fattispecie concreta.

Infatti, se è vero che l’amministrazione era a conoscenza della opposizione di una minoranza di condomini alla realizzazione dell’intervento e, quindi, era tenuta ad effettuare le necessarie indagini istruttorie per verificare la fondatezza delle contestazioni, tuttavia, tale indagine è poi sconfinata in una valutazione di tipo prettamente civilistico, andando a sindacare la validità di una delibera assembleare assunta a maggioranza e non all’unanimità.

Peraltro, non può neanche escludersi che *“la relativa istruttoria abbia implicato la soluzione di questioni giuridiche complesse”* o *“la pretesa di risolvere i conflitti di interesse tra le parti private”* (pag. 8 della sentenza impugnata).

Contrariamente a quanto ritenuto dal T.a.r., infatti, la questione sulla legittimità di una delibera assembleare assunta a maggioranza e non all’unanimità avente ad oggetto la destinazione di una parte dell’immobile ad alloggio del custode era stata già oggetto di un precedente contenzioso dinanzi al giudice civile relativo alla esatta interpretazione della clausola dell’atto costitutivo della comunione recante un vincolo di destinazione dei beni comuni.

Infatti, con la precedente sentenza della Corte di Appello di Genova del 23 aprile 2001, n. 289, il giudice ordinario si era già espresso proprio in merito alla clausola dell'atto notarile del 10 luglio 1976, rep. n. **** relativa alla destinazione a fini sportivi, ricreativi e culturali dei beni della comunione in questione, sempre in relazione alla validità di una delibera assembleare per la destinazione di una parte del fabbricato ad abitazione del custode.

In senso contrario, non vale argomentare in ordine alla diversità delle situazioni di fatto (essendo diversi i dei beni oggetto della delibera oggetto del presente contenzioso rispetto a quella di cui al suddetto precedente del giudice ordinario), essendo identica la questione giuridica relativa all'interpretazione della clausola dell'atto costitutivo della comunione recante un vincolo di destinazione dei beni comuni in relazione alla possibilità di realizzare un alloggio per il custode.

Tale circostanza sarebbe stata già di per sé idonea ad escludere la possibilità per l'amministrazione di sindacare nel merito la validità della delibera di cui si discute, trattandosi di un indice sintomatico di una certa complessità della questione che non poteva essere risolta direttamente dall'amministrazione.

A ciò si aggiunga, poi, che dal punto di vista sostanziale, con tale decisione il giudice ordinario aveva statuito che *“la delibera in oggetto deve considerarsi valida e legittima in quanto la destinazione di parte dei beni comuni ad alloggio del custode è da intendersi funzionale alla manutenzione e conservazione dei beni, in quanto diretta ad assicurare gli scopi cui i beni stessi erano stati asserviti, e non in contrasto con essi, dal momento che la destinazione d'uso ad abitazione del custode è da ritenersi strumentale e funzionale agli stessi scopi ricreativi, sportivi e culturali cui i beni stessi sono asserviti”*.

Pertanto, era stato ritenuto che *“il divieto di mutamento di destinazione dei beni che formano oggetto della Comunione – se non con il consenso unanime dei partecipanti – non è così assoluto da implicare anche il divieto di adibire una piccola porzione di una delle due costruzioni*

comprese nella Comunione stessa ad una destinazione accessoria e strumentale, come l'abitazione di un custode” (Corte d’Appello di Genova, 23 aprile 2001, n. 289).

Pertanto, anche volendo approfondire la questione sulla validità o legittimità della delibera assembleare, il Comune, nell’esaminare la clausola dell’atto costitutivo del 10 luglio 1976, recante il vincolo di destinazione dei beni comuni, avrebbe dovuto tenere in debita considerazione anche l’interpretazione che di essa ne era stata data dal giudice ordinario con sentenza passata in giudicato (Corte d’Appello di Genova, 23 aprile 2001, n. 289), come puntualmente evidenziato dalla parte ricorrente nelle proprie osservazioni al c.d. preavviso di rigetto, rimaste sul punto senza riscontro.

Per le suddette ragioni, quindi, deve ritenersi illegittimo il diniego opposto dal Comune in relazione all’intervento in questione.

10. – In conclusione, quindi, l’appello deve essere accolto e in riforma della sentenza di primo grado, va annullato il provvedimento impugnato.

11. – Le spese di lite per il doppio grado di giudizio possono essere compensate in ragione della peculiarità della vicenda.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese di lite per il doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Rosario Carrano

IL PRESIDENTE
Luca Lamberti

IL SEGRETARIO