

Publicato il 04/02/2026

N. 00340/2026 REG.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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **** del 2025, proposto da -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuliano Saitta e Antonio Cateno Miano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di ****, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nunzio Garufi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Fragale e Giuseppina Bombara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della nota prot. n. **** del 20.06.2025 del Responsabile del III Settore SUAP del Comune di ****, comunicata via pec il 20.06.2025 ad ****, contenente “diniego di permesso di costruire”, in una agli atti premessi, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di **** e di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2025 il dott. Salvatore Accolla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Associazione ricorrente impugnava il provvedimento indicato in epigrafe, con il quale il Comune di **** aveva denegato il rilascio di un permesso di costruire ritenendo che dall'istanza presentata dalla stessa ricorrente, locataria dell'immobile interessato dal progetto, non sarebbe stato possibile evincere il consenso del proprietario alla realizzazione delle opere edilizie.

2. Precisava che il progetto per il quale aveva richiesto il permesso di costruire avrebbe avuto ad oggetto l'adeguamento e la trasformazione della ludoteca insistente nell'immobile in micronido.

e riteneva il provvedimento impugnato illegittimo per i seguenti motivi.

2.1. In primo luogo, lamentava la violazione dell'art. 10 *bis* della l. 241/90, rilevando che l'Amministrazione non avrebbe comunicato preventivamente i motivi ostativi all'accoglimento della domanda.

2.2. In un secondo motivo di ricorso, lamentava che l'Amministrazione, a fronte dell'asserito difetto di documentazione, avrebbe dovuto attivare il c.d. “soccorso istruttorio”, invitando l'istante a presentare la documentazione mancante - nella fattispecie, l'atto attestante il consenso del proprietario all'esecuzione dei lavori in

questione - e non adottare, invece, direttamente un provvedimento di non accoglimento che, per tale violazione procedimentale.

2.3. Nel merito, evidenziava che, in base all'art. 11 del D.P.R. 380/2001 il permesso di costruire può essere rilasciato non solo al proprietario dell'immobile, ma a "chiunque abbia titolo per richiederlo", ivi compresi i soggetti aventi una legittima disponibilità dell'area in base ad una relazione qualificata con il bene.

Nella specie, dunque, la stessa ricorrente, in quanto conduttrice dell'immobile, avrebbe dovuto, dunque, ritenersi legittimata a chiedere ed ottenere il permesso di costruire, tanto più che nel contratto di locazione il proprietario avrebbe preventivamente autorizzato la conduttrice ad eseguire tutti i lavori finalizzati alla realizzazione dell'asilo nido e del parco giochi, nonché quelli funzionali alle esigenze dell'asilo nido.

2.3.1. Sarebbe stato, comunque, decisivo il fatto che il Comune sarebbe stato già in possesso (onde la dedotta carenza di istruttoria) della dichiarazione con cui il proprietario aveva inteso apporre il vincolo di destinazione sull'immobile a micronido per il caso di accoglimento dell'istanza di finanziamento per un triennio decorrente all'avvio delle attività progettuali e che tale atto avrebbe dovuto essere considerato un consenso preventivo o comunque implicito all'esecuzione dei lavori necessari alla realizzazione dello stesso micronido.

3. In conclusione, per tutte le predette ragioni chiedeva, in via cautelare, la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati, e nel merito, il loro annullamento.

In via subordinata, per l'ipotesi in cui la nota del 20 giugno 2025 avrebbe dovuto considerarsi un atto interlocutorio e non definitivo, chiedeva, ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., che fosse ordinato al Comune di **** di concludere il procedimento di rilascio del chiesto permesso di costruire.

4. Si costituiva in giudizio il Comune di ****, il quale affermava e documentava che il proprietario degli immobili concessi in locazione aveva espressamente diffidato la ricorrente a non realizzare ulteriori attività esorbitanti dal contratto di locazione.

In tal senso, a fronte dell'evidente contrasto sorto tra il conduttore e il proprietario degli immobili, direttamente formalizzato all'Ufficio, e delle numerose interlocuzioni tra la ricorrente associazione e gli uffici comunali, la richiesta di controfirma dei documenti progettuali da parte del proprietario, avrebbe mantenuto natura di atto vincolato.

Riferiva che sarebbe stata pendente una controversia in sede civile per la risoluzione contrattuale del rapporto locativo e che il proprietario avrebbe invitato formalmente il Comune, con una nota, a non rilasciare alcun titolo edilizio.

In tal senso, non sarebbe stata configurabile alcuna violazione del principio del soccorso istruttorio, dal momento che il ricorrente non avrebbe integrato il quadro istruttorio con l'unico documento richiesto dall'Ufficio, ovvero quello attestante il consenso del proprietario.

Aggiungeva, in relazione al terzo motivo di ricorso, che il vincolo triennale contratto dal proprietario nei confronti del locatore avrebbe riguardato la destinazione dell'immobile a micronido ma non certamente il consenso alla realizzazione delle nuove opere edilizie indicate nella richiesta del nuovo permesso di costruire, costituenti organismi edilizi che avrebbero trasformato concretamente lo stato degli immobili.

Rilevava che in caso di titolo di detenzione di un bene diverso dal diritto reale, l'Amministrazione sarebbe stata tenuta ad accertare la sussistenza del consenso del proprietario, in difetto del quale non avrebbe potuto procedere al rilascio del permesso di costruire.

Per tali ragioni chiedeva il rigetto dell'istanza di sospensiva e, nel merito, dello stesso ricorso.

5. Si costituiva in giudizio, altresì, il controinteressato -OMISSIS-, il quale, preliminarmente, in relazione alla domanda formulata in via subordinata, *ex artt. 31 e 117 c.p.a.*, per il caso in cui la nota impugnata fosse stata ritenuta provvedimento interlocutorio, affermava che il provvedimento sarebbe stato, invece, definitivo e che, in ogni caso, il ricorso sul silenzio non avrebbe potuto essere accolto, data la carenza di legittimazione del ricorrente, circostanza rispetto alla quale faceva proprio quanto dedotto ed eccepito nelle difese del Comune di ****.

Sottolineava, dunque, che il consenso prestato avrebbe riguardato lavori precedentemente autorizzati e non quelli relativi al micronido, rilevando come l'atto di vincolo al micronido non avrebbe comportato alcun consenso all'esecuzione di lavori di ampliamento e sopraelevazione, che sarebbero stati oggetto di un progetto diverso e successivo a quello tenuto in considerazione per la sottoscrizione del vincolo.

Nessun obbligo sarebbe stato previsto in contratto di acconsentire ad ulteriori opere strutturali.

In conclusione chiedeva, al pari del Comune, il rigetto dell'istanza cautelare e del ricorso di merito.

6. Sia in relazione all'udienza per la discussione dell'istanza di sospensiva che in vista della celebrazione dell'udienza pubblica la parte ricorrente depositava memorie nelle quali ribadiva e sviluppava le censure e le argomentazioni formulate nell'atto introduttivo del giudizio.

7. All'udienza del 21 ottobre 2025, fissata per la discussione dell'istanza di sospensiva, la ricorrente rinunciava alla pronuncia cautelare in vista di una fissazione a breve termine dell'udienza di merito.

8. All'udienza pubblica del 16 dicembre 2025, udita la discussione delle parti, il Collegio poneva il ricorso in decisione.

DIRITTO

9. *In limine litis*, considerato il carattere pregiudiziale, sul piano logico, delle questioni sottoposte con la domanda di accertamento dell'asserito silenzio e dell'obbligo di provvedere dell'Amministrazione sull'istanza edilizia presentata - domanda formulata dal ricorrente in via subordinata rispetto a quella principale di annullamento della nota indicata in epigrafe - deve, anzitutto, dichiararsi l'insussistenza del presupposto della predetta domanda *ex art.* 31 e 117 c.p.a., individuata dallo stesso ricorrente nell'asserito carattere interlocutorio dell'atto impugnato e, dunque, nella sostanziale inerzia dell'Amministrazione nel dare riscontro alla sua istanza.

È innegabile, infatti, che la nota **** del 20 giugno 2025 del Comune di **** abbia, invece, natura definitiva, considerato che con essa è stato disposto che l'istanza di permesso di costruire presentata dalla parte ricorrente, locataria dell'immobile sul quale avrebbero dovuto effettuarsi le opere edilizie da autorizzare, “*non può essere accolta*”, a causa della mancanza della documentazione attestante il consenso del proprietario del medesimo immobile.

A fronte di tale chiaro e definito contenuto precettivo del provvedimento e della stringata, ma più che sufficiente, motivazione dello stesso, è certamente da escludere il carattere soprassessorio di tale nota.

Anche secondo la giurisprudenza, infatti, l'atto interlocutorio o soprassessorio è solo quello inidoneo a manifestare la volontà dell'Amministrazione (Cons. Stato, Sez. III, 3/7/2019, n. 4561) - come può, ad esempio, ritenersi l'atto contenente un preavviso di rigetto - mentre, nel caso in esame, emerge in termini incontestabili che l'istanza presentata dalla parte ricorrente sia stata chiaramente e definitivamente rigettata dall'Amministrazione.

In conclusione, può affermarsi l'inammissibilità della domanda, formulata in via subordinata dalla parte ricorrente, avverso il supposto silenzio dell'Amministrazione, per difetto del suo stesso presupposto, costituito dall'inerzia dell'Amministrazione, dal momento che risulta che il Comune di **** ha, invece, compiutamente riscontrato l'istanza presentata dalla parte ricorrente.

10. Ciò premesso, la domanda principale formulata nel ricorso deve, invece, ritenersi infondata.

10.1. È incontestato che parte ricorrente sia conduttrice, sulla base di un contratto di locazione del 29 gennaio 2019, dell'immobile sul quale avrebbero dovuto essere effettuati i lavori per cui era stata presentata l'istanza di rilascio del permesso di costruire.

Per tale ragione deve ritenersi che tale ultima domanda avrebbe dovuto essere accompagnata da una dichiarazione espressa di consenso all'effettuazione degli interventi edilizi rilasciata dal proprietario.

In proposito, la giurisprudenza consolidata ritiene che *“per edificare è necessaria la disponibilità dell'area, ciò che postula una relazione qualificata a contenuto reale con il bene non essendo sufficiente il solo rapporto obbligatorio, in quanto il diritto a costruire è una proiezione del diritto di proprietà o di altro diritto reale di godimento che autorizza a disporre con un intervento costruttivo. In questo senso può ammettersi la richiesta da parte di altro titolare del diritto sul bene, reale o anche obbligatorio, quando il richiedente sia autorizzato in base al contratto o abbia ricevuto espresso consenso da parte del proprietario”* (T.A.R. Campania Napoli, Sez. VIII, sentenza, 23/2/2011, n. 1073; in termini analoghi, più di recente, Consiglio di Stato, sez. IV, 15/3/2022, n. 1827).

Deve, dunque, prendersi atto del fatto che l'onere di verifica del Comune sulla legittimazione a richiedere il permesso di costruire, di cui all'art. 11, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, assume connotati differenti a seconda che detta legittimazione

si fondi sulla titolarità di un diritto reale, ovvero attenga ad una disponibilità del bene a titolo diverso.

In tale ultimo caso (quale, ad esempio, proprio l'ipotesi del bene detenuto per effetto di un contratto di locazione), l'Amministrazione è tenuta ad accertare la sussistenza del consenso del proprietario, con la conseguenza che, laddove questo difetti, non potrà procedere al rilascio del permesso di costruire.

10.2. Il provvedimento di rigetto impugnato è stato, in effetti, motivato con il riferimento alla mancanza di prova dell'assenso del proprietario alla realizzazione del progetto per il quale l'odierna ricorrente aveva presentato l'istanza di rilascio del relativo titolo edilizio.

Tale motivazione non rivela i profili di incoerenza e di illegittimità che sono stati evidenziati nel ricorso in esame.

Non risulta, infatti, che con il contratto di locazione sopra indicato fosse stato autorizzato, per così dire "in bianco", ogni futuro intervento edilizio sull'immobile, compreso quello per la realizzazione del micronido, essendo in esso presente il riferimento solo a progetti già in essere al momento della stipula dello stesso contratto di locazione, riguardanti la destinazione dell'immobile ad asilo nido, e dovendo, invece, ritenersi estraneo a tale ambito il progetto presentato, molto tempo dopo, nel 2025, in allegato all'istanza rigettata con il provvedimento impugnato.

Irrilevante, in tal senso, è la precedente realizzazione della ludoteca, in quanto anche l'eventuale omissione, in tale occasione, dell'assunzione dell'atto di consenso da parte del proprietario, non potrebbe comunque far venir meno la necessità di tale consenso per tutte le successive trasformazioni edilizie, ivi compresa quella proposta con l'istanza rigettata con la nota qui impugnata che, dunque, del tutto legittimamente ha fatto riferimento al difetto della dichiarazione di consenso da parte del proprietario dell'immobile.

D'altra parte, in termini più generali, non può ritenersi che fosse onere dell'Amministrazione l'effettuazione della complessa, ed invero non univoca, attività interpretativa proposta e sviluppata, invece, dalla ricorrente, nelle difese volte a dimostrare della presunta esistenza di un consenso a monte del proprietario all'effettuazione degli interventi edilizi in esame, dovendo, al contrario, ritenersi del tutto ragionevole, anche nell'ottica della semplificazione procedimentale, la pretesa dell'Amministrazione di rinvenire, in allegato all'istanza presentata dalla ricorrente, un semplice ed univoco atto di consenso del proprietario dell'immobile.

10.3. Non si traggono indicazioni di segno diverso dalla dichiarazione di vincolo dell'immobile a micronido stipulata tra la parte odierna ricorrente ed il proprietario dell'immobile in data 27 febbraio 2023.

Soprattutto su tale atto di destinazione si basa l'affermazione, ripetutamente formulata dalla ricorrente nelle sue difese, secondo cui il proprietario dell'immobile avrebbe originariamente prestato il consenso alla realizzazione delle opere per le quali aveva richiesto il permesso di costruire, con conseguente deduzione, da parte dello stesso ricorrente, dell'erroneità e del travisamento dei fatti posti alla base del provvedimento impugnato.

10.4. Nel sottoporre a verifica tale tesi della parte ricorrente, va messa, però, in rilievo, come correttamente evidenziato nelle difese dell'Amministrazione, la distinzione tra la destinazione funzionale dell'immobile concordata tra locatario e conduttore nel 2023 ed il progetto edilizio, relativo a lavori di ampliamento e sopraelevazione, che è stato presentato in data ben successiva, in quanto allegata all'istanza del 14 aprile 2025 riscontrata con la nota oggetto di odierna impugnazione.

Risulta, in effetti, che l'atto di vincolo della destinazione dell'immobile (più precisamente, dell'edificio "B" di cui al foglio ****, part. ****, sub. ****) non contemplava in alcun modo la realizzazione delle opere indicate nel progetto

allegato all'istanza appena indicata (da non confondersi con quelle del precedente permesso di costruire n. 1/2021) che, dunque, non possono ritenersi neanche una conseguenza implicita della destinazione concordata, riferendosi a profili ben distinti, per la cui definizione sarebbe stato necessario un diverso e specifico accordo tra conduttore e locatore che non risulta essere stato mai concluso.

10.5. In assenza, dunque, di alcun esplicito consenso del proprietario dell'immobile all'effettuazione degli interventi edilizi di cui all'istanza presentata dall'odierna parte ricorrente in data 14.4.2025, non appare censurabile, anche alla luce della giurisprudenza prevalente, l'adozione, da parte dell'Amministrazione, del provvedimento impugnato.

Va precisato, in proposito, che, diversamente da quanto affermato dal ricorrente, non rileva l'assenza di atti di opposizione del proprietario all'effettuazione dell'intervento - non essendo onere di quest'ultimo formulare un tale atto negativo, né dell'Amministrazione di attivarsi per la verifica della volontà del proprietario - bensì, all'opposto, la mancanza dell'atto di consenso di quest'ultimo all'effettuazione delle opere per le quali la parte conduttrice, odierna ricorrente, aveva chiesto il rilascio dell'atto autorizzatorio da parte del Comune.

10.6. Le censure di merito formulate nel ricorso devono, dunque, ritenersi infondate.

11. D'altra parte, non sembrano rilevabili neanche i vizi di natura procedimentale del provvedimento impugnato individuati nel primo e nel secondo motivo di ricorso.

Non può ragionevolmente affermarsi che sarebbe mancata l'adozione del provvedimento di preavviso di rigetto, dal momento che in relazione alla questione in esame il provvedimento impugnato aveva natura vincolata, nel senso che, in difetto dell'atto espresso di consenso del proprietario all'effettuazione degli interventi edilizi per cui il conduttore aveva chiesto il rilascio del permesso di

costruire, l'adozione dell'atto di diniego doveva ritenersi necessaria, non residuando in capo all'Amministrazione alcun residuo potere discrezionale.

Non si dubita, invero del fatto che *“l'art. 21-octies della L. n. 241 del 1990 continua ad applicarsi ai provvedimenti vincolati, escludendone l'annullabilità per la mancata comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10-bis”* (Cons. giust. amm. Sicilia, 2/5/2025, n. 365) e, più in generale, del fatto che *“l'omessa comunicazione dei motivi ostativi (preavviso di rigetto) ex art. 10-bis della L. n. 241 del 1990 non comporta l'annullamento del provvedimento amministrativo se si tratta di atto vincolato, poiché anche una più intensa partecipazione procedimentale non avrebbe potuto modificare l'esito obbligato dell'atto”* (Cons. Stato, Sez. II, 9/12/2024, n. 9890).

11.1. Infondata, altresì, e comunque irrilevante, è la censura con cui si è lamentata l'asserita violazione da parte dell'Amministrazione delle regole sul soccorso istruttorio, dal momento che, tra l'altro, la stessa parte ricorrente, nella memoria depositata in vista della celebrazione dell'udienza pubblica, ha affermato che *“ove fosse stato attivato il soccorso istruttorio -***- avrebbe nuovamente trasmesso la dichiarazione del -OMISSIS- del 27.2.2023”* – dichiarazione come si è appena visto, da ritenersi inconferente – *“ed avrebbe altresì dimostrato il carattere vincolante della stessa in ordine alle opere costituenti oggetto del progetto da essa presentato”*, circostanza, quest'ultima, come si è detto in precedenza, sostanzialmente priva di fondamento.

12. In conclusione, per tutte le predette ragioni, il ricorso principale deve essere rigettato, mentre la domanda formulata in via subordinata, di dichiarazione dell'obbligo di provvedere dell'Amministrazione deve ritenersi inammissibile.

13. Le spese di causa, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, rigetta il ricorso nella parte concernente la domanda di annullamento e

dichiara inammissibile, la domanda subordinata per come precisato in motivazione.

Condanna la parte ricorrente alla refusione delle spese di causa in favore delle parti costituite, che liquida in € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori ed oneri di legge, in favore del Comune di ****, ed € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori ed oneri di legge, in favore del controinteressato -OMISSIS-.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento della denominazione delle persone giuridiche e delle generalità delle persone fisiche coinvolte nel presente procedimento.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Agnese Anna Barone, Presidente

Giuseppina Alessandra Sidoti, Consigliere

Salvatore Accolla, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Salvatore Accolla

IL PRESIDENTE
Agnese Anna Barone

IL SEGRETARIO