biblus.acca.it

Pubblicato il 24/09/2026

N. 00377/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00**/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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **** del 2025, proposto da -OMISSIS-, -OMISSIS- S.r.l. -OMISSIS-, -OMISSIS- S.r.l. -OMISSIS-, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Roberto Baldoni, Marco Massoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

nei confronti

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento a firma del Responsabile dell'Ufficio SUE del Comune di **** del -OMISSIS-, notificato a mezzo pec in pari data, prot.-OMISSIS-, con il quale è stata comunicata l'inammissibilità dell'istanza di accertamento di conformità edilizia ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 presentata da parte ricorrente il -OMISSIS-, con riferimento alla pratica edilizia n. -OMISSIS- acquisita al protocollo comunale al n. -OMISSIS-, nonché per l'annullamento di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale e comunque connesso e/o collegato a quello sopraindicato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2026 la dott.ssa Elena Daniele e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, ovvero il progettista e le società esecutrici dei lavori, nel corso del 2022 hanno svolto dei lavori di adeguamento sismico e riqualificazione energetica sull'immobile-OMISSIS- sito in ****, via -OMISSIS-

2. Successivamente al completamento di tali lavori, il Comune di **** ha adottato l'ordinanza di demolizione e rimessione in pristino prot. n. -OMISSIS-, (notificata anche ai ricorrenti nella qualità di responsabili dei presunti abusi) con la quale si contestavano:

- opere eseguite in difformità ovvero in variante essenziale alla SCIA n. -OMISSIS-;
- opere in difformità rispetto all'Autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS-;
- la realizzazione in difformità rispetto ad entrambi i titoli di cui sopra, di un cordolo sommitale di collegamento di un'altezza rilevata che varia dai ml 10,00 ai

10,10 circa, in luogo dei ml 9.80 desumibili dagli elaborati progettuali, con un conseguente aumento di altezza, non autorizzato, di ulteriori cm 20-30.

3. La predetta ordinanza di demolizione è stata impugnata avanti a questo Tribunale, con ricorso rubricato al n. R.G. -OMISSIS-: con sentenza n. -OMISSIS- il gravame è stato integralmente respinto. Quindi la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Terni ha avviato un procedimento penale per illecito edilizio (ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera c) del D.P.R. n. 380 del 2001) nei confronti dell'Ing. -OMISSIS-, la cui prima udienza dibattimentale si è tenuta il -OMISSIS-.

4. Al fine di ottenere l'estinzione del reato prevista dall'art. 45, comma 3, del D.P.R. 380/2001, l'Ing. -OMISSIS-, unitamente a uno dei comproprietari del condominio, il Sig. -OMISSIS-, in data -OMISSIS- ha presentato istanza di sanatoria ai sensi dell'art. 36 bis del T.U. Edilizia. Il Comune di ****, con nota del -OMISSIS-, ha dichiarato l'istanza "*inammissibile per carenza dei requisiti indefettibili di legittimazione soggettiva alla presentazione, in quanto sottoscritta da un solo comproprietario del bene immobile interessato e non da tutti i soggetti aventi diritto, come previsto dagli artt. 11 e 36 del D.P.R. 380/2001"*. Nel testo del provvedimento l'Ente aveva altresì rilevato che:

- "*l'Amministrazione comunale, ai fini del rilascio del titolo edilizio, è tenuta a verificare l'esistenza del requisito della piena disponibilità giuridica del bene oggetto dell'intervento, requisito che, nella fattispecie, non risulta comprovato*";

-nonché che "*è pacifico il principio per cui, in caso di pluralità di proprietari del medesimo immobile, la domanda di rilascio del titolo edilizio – ivi inclusa l'istanza di sanatoria – deve essere sottoscritta congiuntamente da tutti i comproprietari, non potendosi ritenere sufficiente la mera presentazione da parte di uno solo di essi, né potendosi configurare una presunzione di consenso degli altri aventi titolo"*.

5. L'Ing. -OMISSIS- ha impugnato il predetto provvedimento articolando tre motivi, sintetizzabili nei termini che seguono.

5.1. *Violazione e/o falsa applicazione degli art. 36, 36 bis e 45 del D.P.R. n. 380/2001 nonché dell'art. 154 della L.R.. Umbria n. 1/2015 – Eccesso di potere per erroneità dei presupposti nonché per travisamento della fattispecie, omessa motivazione e difetto di istruttoria.*

Il provvedimento comunale è viziato poiché la legittimazione alla presentazione di un'istanza di sanatoria ha portata più ampia rispetto alla legittimazione a richiedere titoli edilizi preventivi, tanto è vero che gli artt. 36 e 36 bis del T.U. contemplano sia il responsabile dell'abuso che il proprietario dell'immobile, quindi anche il progettista responsabile avrebbe dovuto essere ammesso a presentare una sanatoria al fine di ottenere l'estinzione del reato in sede penale.

5.2. *Sotto altro profilo: violazione e/o falsa applicazione degli art. 36, 36 bis e 45 del D.P.R. n. 380/2001 nonché dell'art. 154 della L.R. Umbria n. 1/2015 – Eccesso di potere per erroneità dei presupposti nonché per travisamento della fattispecie, omessa motivazione e difetto di istruttoria.*

La diversa legittimazione attiva riguardante la richiesta di un titolo edilizio preventivo e di uno in sanatoria è giustificata dal fatto che il responsabile dell'abuso può conseguire gli effetti favorevoli della sanatoria in sede penale a prescindere dalla produzione effettiva di effetti, nel caso in cui i comproprietari si opponessero all'attuazione al predetto provvedimento. In caso contrario la condanna penale di un soggetto potrebbe essere rimessa all'arbitro di uno o più comproprietari contrari alla sanatoria.

5.3. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990 – Eccesso di potere per erroneità dei presupposti nonché per travisamento della fattispecie, omessa motivazione e difetto di istruttoria.*

Se il provvedimento di diniego fosse stato preceduto dal preavviso di rigetto i ricorrenti avrebbero potuto presentare osservazioni idonee a conseguire un diverso esito provvedimentale.

6. Si è costituito per resistere in giudizio il Comune di ****, che ha contestato tutti i motivi di ricorso, segnalando che nel caso in esame la mancata presentazione della richiesta di sanatoria è conseguenza dell'effettiva contrarietà di molti dei condomini alla sanatoria degli abusi, in riferimento ai quali penderebbe altresì un giudizio civile.

7. In vista della decisione del ricorso le parti si sono scambiate memorie e repliche. All'udienza pubblica del 7 luglio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

9. Il primo e il secondo motivo possono essere esaminati congiuntamente per la sostanziale identità delle questioni trattate e devono essere disattesi.

9.1. Il Comune ha operato legittimamente laddove, prima di esaminare l'assentibilità di una richiesta di sanatoria edilizia, ne ha verificato l'ammissibilità dal punto di vista soggettivo, e, accertando la carenza del requisito del consenso di tutti i legittimati necessari, ha respinto l'istanza.

Come correttamente rilevato da parte ricorrente i soggetti legittimati a presentare una richiesta di titolo edilizio in via preventiva coincidono solo in parte con quelli abilitati a presentare una richiesta di sanatoria. Infatti:

- l'art. 13 del T.U. sancisce che il permesso di costruire è rilasciato "*al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per riceverlo*", perché autorizzato dal proprietario o titolare di contratti che attribuiscono particolari diritti sulla cosa;
- gli artt. 36 e 36 bis conferiscono "*al responsabile dell'abuso, o all'attuale proprietario dell'immobile*" la facoltà di presentare domanda di sanatoria.

9.2. Tuttavia tale differente legittimazione è dovuta al fatto che costituiscono interessi primari dei Comuni l'ordinato sviluppo del territorio e la necessità di reprimere gli abusi edilizi: in tale ottica è inevitabile che venga assicurata la più ampia possibilità di presentazione della sanatoria per porre rimedio all'illegalità.

Senonchè l'interpretazione letterale dell'art. 36 esclude che nella nozione di responsabile dell'abuso possa rientrare il progettista, perché accanto al "*responsabile*" la norma cita l'"*attuale proprietario dell'immobile*", in implicita ammissione che il responsabile sia, invece, il precedente proprietario, o uno dei precedenti, come accade di solito per abusi edilizi risalenti.

La tesi secondo cui anche il progettista potrebbe presentare istanza di sanatoria in via autonoma rispetto ai proprietari, seppure suggestiva, non persuade, per una semplice ragione: il rilascio di un titolo edilizio, sia pur in sanatoria, in quanto idoneo a determinare effetti irreversibili sulla *res* presuppone che il soggetto istante abbia con quella cosa una relazione qualificata, anche pregressa, proprio per ragioni di tutela dei titolari dei diritti dominicali.

9.3. In coerenza con ciò allorchè l'intervento incida su un bene in comproprietà, l'ordinamento richiede l'intervento nell'istanza di sanatoria di tutti i soggetti coinvolti.

Secondo un orientamento assolutamente consolidato "*Il soggetto legittimato alla richiesta del titolo abilitativo in sanatoria deve essere colui che ha la totale disponibilità del bene, non essendo sufficiente la proprietà di una sola sua parte o quota. Il singolo comproprietario, quindi, non può essere legittimato, per l'evidente ragione che, diversamente opinando, il suo contegno autonomo finirebbe per pregiudicare i diritti e gli interessi qualificati dei soggetti con cui condivide la posizione giuridica sul bene oggetto di provvedimento. In caso di pluralità di proprietari del medesimo immobile, di conseguenza, la domanda di rilascio di titolo edilizio — sia esso o meno titolo in sanatoria di interventi già realizzati — dovrebbe provenire congiuntamente da tutti i soggetti vantanti un diritto di proprietà sull'immobile, potendosi ritenere d'altra parte legittimato alla presentazione della domanda il singolo comproprietario solo ed esclusivamente nel caso in cui la situazione di fatto esistente sul bene consenta di supporre l'esistenza di una sorta di c.d. pactum fiduciae intercorrente tra i vari comproprietari*" (Cons. Stato, sez. VII, 10 novembre 2025, n. 8701, id. sez. VI, 12 novembre 2024, n. 9054

ed anche T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. IV, 9 gennaio 2026, n. 53, T.A.R. Lazio, Roma sez. II, 8 settembre 2025, n. 16066, ed anche T.A.R. Umbria, 13 dicembre 2023, n. 708).

Nel caso in esame poiché la domanda di sanatoria veniva presentata dal solo progettista e da un comproprietario - e non si poteva desumere in alcun modo il consenso presunto degli altri comproprietari (consenso emergente, ad esempio, da una delibera-OMISSIS-) - del tutto correttamente il Comune la respingeva.

Non si trattava, in altri termini, di un errore da parte del Comune di un inquadramento giuridico della fattispecie (ovvero l'Ente non applicava erroneamente la legittimazione richiesta per i titoli preventivi) perché, come detto, l'istanza di sanatoria può essere presentata da un precedente proprietario responsabile dell'abuso o dagli attuali proprietari, ma non da altri soggetti.

9.4. Da questo punto di vista appare inammissibile - e comunque non trova appiglio nel diritto positivo né nell'applicazione giurisprudenziale - l'ipotesi di una sanatoria edilizia che venga rilasciata su istanza del progettista per esclusive finalità di estinzione del procedimento penale relativo agli abusi edilizi, ma che poi non venga attuata su opposizione dei proprietari contrari alla sanatoria.

Si tratterebbe di una sorta di permesso di sanatoria valido ai fini penalistici ma senza piena efficacia provvedimentale.

Una tale ricostruzione tuttavia si scontra:

-con il principio di certezza dei rapporti giuridici e di esecutività dei provvedimenti amministrativi, (ex art. 21 bis della L. n. 241/90) per cui verrebbe rilasciato un provvedimento amministrativo efficace ai fini penali per alcuni (il progettista) ma inefficace per altri (i comproprietari dissenzienti);

- con la tutela del diritto dominicale dei comproprietari, che sarebbero soggetti a modifiche incidenti su un immobile di loro proprietà su iniziativa di terzi estranei a prescindere dal proprio consenso.

E’ vero che la diversa interpretazione lascia, di fatto, il progettista responsabile degli abusi nell’impossibilità di estinguere il reato in sede penale in ipotesi di comproprietari disinteressati o apertamente contrari alla sanatoria, ma è altrettanto vero che quanto ipotizzato dalla parte ricorrente si scontra con i richiamati capisaldi ordinamentali e non può essere condiviso.

10. Neppure il terzo motivo è meritevole di accoglimento.

In linea generale l'istituto del preavviso di rigetto, di cui all' articolo 10-bis L. n. 241/1990, stante la sua portata onnicomprensiva, si applica anche nei procedimenti di sanatoria o di condono edilizio, per cui deve ritenersi senz’altro illegittimo il provvedimento di diniego dell'istanza di permesso in sanatoria nel caso in cui non sia stata inviata la comunicazione di preavviso di rigetto. Tuttavia ciò vale per un provvedimento di rigetto di una sanatoria motivato nel merito e quindi discrezionale; diversamente, allorchè, come nel caso in esame, il Comune abbia dichiarato l’istanza inammissibile per difetto di uno dei presupposti, esercitando un potere vincolato, trova applicazione l'articolo 21-octies, comma 2, primo periodo, della L. n. 241/1990, alla stregua del quale il mancato preavviso di diniego non produce effetti vizianti ove l'Amministrazione non avrebbe comunque potuto emanare provvedimenti diversi da quelli in concreto adottati (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 15 gennaio 2025, n. 297, T.A.R. Sicilia, Catania sez. I, 13 gennaio 2025, n. 71, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 2 agosto 2024, n. 2378).

Nel caso de quo è evidente che il Comune di ****, stante il difetto di assenso degli altri comproprietari alla sanatoria, non avrebbe potuto determinarsi differentemente, quindi il contraddittorio si sarebbe rivelato del tutto inutile.

11. Per quanto esposto, il ricorso deve essere integralmente respinto.

12. Le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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 10 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 delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti interessate.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Davide De Grazia, Primo Referendario

Elena Daniele, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Elena Daniele	**Pierfrancesco Ungari**

IL SEGRETARIO