

Autorizzazione paesaggistica su immobile locato: il dissenso del proprietario può fermare il procedimento?

Il contratto può legittimare il conduttore a presentare l'istanza, ma se il proprietario contesta lo specifico intervento durante il procedimento la PA deve verificare l'attualità del titolo, senza sostituirsi al giudice civile nella risoluzione del conflitto contrattuale

di [Redazione tecnica](#) – 10.09.2026

Un **contratto di affitto** può bastare per chiedere un'autorizzazione paesaggistica su un immobile di proprietà altrui? E cosa accade se, mentre il procedimento è ancora in corso, il proprietario contesta espressamente il diritto del conduttore a realizzare l'intervento oggetto dell'istanza?

La questione non si esaurisce nella verifica del contratto esistente al momento della domanda, perché se nel frattempo il proprietario interviene nel procedimento e nega che il conduttore possa eseguire quelle opere, la PA deve tenerne conto, senza però trasformare l'istruttoria amministrativa in una sede nella quale stabilire quale delle due parti abbia ragione sul piano contrattuale.

A spiegarlo è il **Consiglio di Stato**, con la **sentenza del 9 luglio 2026, n. 5512**, ritenendo legittimo l'operato di un'Amministrazione regionale, che aveva subordinato la prosecuzione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica all'acquisizione dell'assenso della società proprietaria di un immobile.

Una decisione particolarmente interessante in relazione alla **disponibilità giuridica dell'immobile**, alla **legittimazione del richiedente** e ai limiti dei controlli della Pubblica Amministrazione, soprattutto quando il titolo posto alla base dell'istanza viene contestato dal proprietario durante il procedimento.

Autorizzazione paesaggistica su immobile locato: il ruolo del dissenso del proprietario durante il procedimento

La controversia riguardava una struttura turistico-ricettiva il cui complesso immobiliare era stato concesso in affitto per quattordici anni a un'altra società.

Nel contratto era compresa anche una **struttura stagionale**, collocata in prossimità della costa e costituita da una terrazza temporanea smontabile, aperta ai lati, dotata di pavimentazione in legno e strutture ombreggianti. L'area era privata e assoggettata a **vincolo paesaggistico**, motivo per cui l'installazione della struttura richiedeva la preventiva autorizzazione paesaggistica.

Il contratto tra le società disciplinava anche alcuni lavori che l'affittuaria avrebbe potuto eseguire, tra i quali la realizzazione di una copertura di un terrazzo a mare secondo uno specifico progetto architettonico «ovvero equivalente», sempre previo ottenimento delle necessarie autorizzazioni.

Ritenendo che tali previsioni fossero sufficienti a legittimarla, l'affittuaria aveva presentato alla Regione Basilicata un'istanza di **autorizzazione paesaggistica con procedimento semplificato**, ai sensi dell'art. 146, comma 9, del D.Lgs. n. 42/2004 e del d.P.R. n. 31/2017.

Durante il procedimento, però, la proprietaria aveva manifestato il proprio dissenso, sostenendo che il progetto presentato non corrispondeva a quello richiamato nel contratto e non potesse essere considerato equivalente.

Dopo un primo diniego e la successiva presentazione di una nuova istanza relativa alla medesima struttura, la Regione aveva quindi subordinato la prosecuzione dell'istruttoria all'acquisizione dell'assenso della proprietà.

Autorizzazione paesaggistica: quando il contratto di affitto legittima il conduttore

Il Consiglio di Stato muove da un presupposto importante, perché non esclude affatto che il conduttore possa richiedere un titolo amministrativo relativo a un bene che non gli appartiene.

Secondo i giudici, infatti, il **contratto di affitto di ramo d'azienda genera un diritto personale di godimento** in capo al conduttore e, tendenzialmente, lo legittima a chiedere l'emissione dei titoli autorizzatori funzionali al godimento del complesso immobiliare oggetto del contratto.

È un'impostazione coerente anche con l'art. 11, comma 1, del **d.P.R. n. 380/2001**, richiamato nella stessa sentenza, secondo cui il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile oppure a **chi abbia titolo per richiederlo**.

La questione, quindi, non riguarda la necessità che il richiedente coincida sempre con il proprietario, perché una posizione giuridica derivante da un rapporto contrattuale può essere sufficiente a fondare la legittimazione. Il problema si pone quando, nel corso del procedimento, il proprietario contesta espressamente il diritto del conduttore a realizzare proprio l'intervento sottoposto all'Amministrazione.

Legittimazione del conduttore: il titolo deve essere attuale e non seriamente contestato

Il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, hanno spiegato i giudici, presuppone la **disponibilità giuridica del bene** e la legittimazione del soggetto che presenta l'istanza ad eseguire il determinato intervento richiesto.

Anche ammettendo, quindi, che l'affittuaria fosse inizialmente legittimata sulla base del consenso manifestato nel contratto, la successiva opposizione della proprietaria non poteva essere ignorata dalla Regione.

La sentenza ha qualificato la situazione come un **conflitto serio e attuale** tra proprietaria e affittuaria, precisando che l'Amministrazione non può intervenire per accertare il fondamento dei rispettivi rapporti privatistici, ma deve verificare che il titolo giuridico posto alla base della domanda sia **attuale e non seriamente contestato**.

Quando il proprietario manifesta un dissenso espresso e attuale, dando luogo a quella che Palazzo Spada ha definito una **contestazione qualificata del titolo legittimante**, viene meno la certezza del titolo del conduttore e l'Amministrazione è legittimata a non procedere sull'istanza.

Diritti dei terzi e titolo edilizio: quali verifiche spettano alla Pubblica Amministrazione

La società appellante aveva sostenuto che l'Amministrazione dovesse limitarsi a una verifica sommaria della legittimazione, senza addentrarsi nei rapporti contrattuali tra proprietario e conduttore, richiamando il principio secondo cui i titoli edilizi vengono rilasciati facendo salvi i diritti dei terzi.

Il riferimento normativo è l'art. 11 del **d.P.R. n. 380/2001**, che al comma 3 stabilisce che il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei **diritti dei terzi**.

Il Consiglio di Stato ha confermato che tale principio non impone alla PA di verificare, di volta in volta, tutte le eventuali lesioni delle posizioni giuridiche dei terzi che potrebbero derivare dal rilascio del titolo.

La stessa regola, però, non può essere interpretata fino al punto di consentire all'Amministrazione di ignorare il **dissenso manifestato espressamente nel procedimento dal proprietario dell'area**, quando tale dissenso mette direttamente in discussione la legittimazione del richiedente ad eseguire l'intervento.

La distinzione è quindi tra l'esistenza astratta di possibili diritti di terzi, che non impone all'ente un'indagine civilistica generalizzata, e una **contestazione specifica proveniente dal proprietario**, che riguarda direttamente il titolo sul quale il richiedente fonda la propria legittimazione.

Dissenso del proprietario: la PA non può risolvere il conflitto contrattuale

Se l'Amministrazione deve tenere conto della contestazione del proprietario, ciò non significa che possa stabilire quale delle parti abbia ragione.

Nel giudizio si discuteva, tra l'altro, se la copertura proposta dall'affittuaria potesse essere considerata "equivalente" a quella richiamata nel contratto e se il dissenso della proprietà fosse compatibile con la clausola che impediva di negare il consenso per motivi esclusivamente riconducibili a gusti personali.

Tali questioni riguardavano l'interpretazione e l'esecuzione del **rapporto contrattuale** e non spettavano all'Amministrazione. La Regione, quindi, non avrebbe potuto sostituirsi al giudice civile per decidere se il progetto fosse realmente equivalente, se la società proprietaria potesse revocare il consenso precedentemente espresso o se tale comportamento determinasse una responsabilità per violazione degli impegni pattizi.

La PA deve limitarsi alla verifica della **sussistenza attuale del titolo legittimante**, mentre resta salva ogni diversa valutazione del giudice civile sui rispettivi diritti e obblighi delle parti.

Giudice amministrativo e contratto: i limiti della cognizione incidentale

L'appellante aveva richiamato anche l'art. 8 c.p.a., sostenendo che il giudice amministrativo avrebbe potuto interpretare incidentalmente il contratto per decidere la controversia.

Tesi che il Consiglio di Stato ha respinto, specificando che la **cognizione incidentale** sulle questioni relative a diritti soggettivi è ammessa quando la loro soluzione sia necessaria per pronunciarsi sulla questione principale di legittimità amministrativa, mentre nel caso esaminato non era necessario stabilire quale fosse la corretta interpretazione del contratto.

Per valutare la legittimità dell'operato della Regione era infatti sufficiente accertare che, al momento dell'esame dell'istanza, il proprietario avesse manifestato una contestazione espressa sulla possibilità del conduttore di realizzare quello specifico intervento.

Autorizzazione paesaggistica e legittimazione del conduttore: cosa cambia in presenza del dissenso

La legittimazione del conduttore non si esaurisce quindi al momento della presentazione dell'istanza: il contratto di affitto può essere sufficiente per chiedere le autorizzazioni necessarie al godimento dell'immobile, ma quella legittimazione deve permanere anche quando l'Amministrazione arriva alla fase della decisione.

Se durante l'istruttoria il proprietario contesta espressamente il diritto del conduttore a realizzare lo specifico intervento e la soluzione del contrasto richiede di interpretare il contratto o di ricostruire i rispettivi diritti e obblighi delle parti, la PA non può ignorare quella contestazione, ma neppure può risolverla al posto del giudice civile.

Il confine individuato dal Consiglio di Stato è quindi tra **verifica della legittimazione amministrativa** e risoluzione del conflitto privatistico: la prima spetta all'Amministrazione, mentre la seconda resta affidata al giudice civile.

Su queste basi, il Consiglio di Stato ha **respinto l'appello** e confermato la legittimità dell'operato della Regione Basilicata, che aveva subordinato la prosecuzione dell'istruttoria all'acquisizione dell'assenso della proprietaria, dopo che quest'ultima aveva espressamente contestato la legittimazione dell'affittuaria a realizzare l'intervento.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*