

Permesso di costruire: come deve comportarsi il Comune davanti a due progetti incompatibili?

Il Consiglio di Stato spiega come gestire il conflitto tra due domande edilizie concorrenti: prima l'istruttoria e la ricerca di una soluzione compatibile, solo dopo il criterio cronologico previsto dal Testo Unico Edilizia

di [Redazione tecnica](#) – 02.06.2026

Può capitare che **due proprietari confinanti** presentino quasi contemporaneamente **due progetti edilizi** che, considerati singolarmente, non presentano particolari criticità ma che diventano incompatibili nel momento in cui vengono esaminati insieme.

In una situazione del genere il Comune può limitarsi a respingere entrambe le domande perché non riesce a individuare una soluzione compatibile con il rispetto delle distanze? Oppure è tenuto a svolgere un'attività istruttoria finalizzata a verificare se esista un modo per consentire la realizzazione di entrambi gli interventi?

Si tratta di una situazione che, sebbene particolare e non frequente nella pratica amministrativa, ha delle interessanti implicazioni operative. Con la **sentenza del 19 maggio 2026, n. 4004**, il **Consiglio di Stato** ha affrontato proprio questo problema, fornendo indicazioni che riguardano il modo in cui l'amministrazione deve gestire il conflitto tra **domande di permesso di costruire concorrenti e potenzialmente incompatibili tra loro**.

La vicenda: due progetti legittimi, un solo spazio edificatorio e il doppio diniego del Comune

La controversia riguarda due società proprietarie di fondi confinanti hanno programmato l'ampliamento dei rispettivi stabilimenti produttivi e, a distanza di pochi giorni l'una dall'altra, hanno presentato al Comune due distinte domande di permesso di costruire.

La prima prevedeva la realizzazione di un nuovo capannone in ampliamento allo stabilimento esistente, da collocare direttamente sul confine con **pareti prive di finestre**. La seconda riguardava invece un ampliamento da edificare a cinque metri dal confine e caratterizzato dalla presenza di **pareti finestrate**.

Presi singolarmente, i due interventi risultavano conformi alla disciplina edilizia applicabile, mentre la criticità emergeva nel momento in cui se ne ipotizzava la contemporanea realizzazione.

Secondo l'amministrazione, la coesistenza dei due progetti avrebbe determinato il mancato rispetto della **distanza minima assoluta di dieci metri tra pareti finestrate** prevista dall'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444. Per questa ragione il Comune aveva respinto entrambe le istanze, invitando le parti a individuare una diversa soluzione progettuale condivisa.

Il tentativo non ha però prodotto alcun risultato: sebbene entrambe le società abbiano ripresentato i propri progetti, essi sono stati nuovamente rigettati con la stessa motivazione e, successivamente l'amministrazione ha dichiarato inammissibili ulteriori riproposizioni delle domande ritenendole sostanzialmente reiterative delle precedenti.

La vicenda è quindi approdata davanti al TAR, che ha confermato l'operato comunale. Secondo il giudice di primo grado, la soluzione più equilibrata sarebbe stata quella prospettata da una delle due società, consistente nella realizzazione di entrambi gli edifici in aderenza al confine mediante pareti cieche, ritenendo che l'altra impresa avrebbe potuto modificare il proprio progetto collocando le aperture in posizione diversa.

Una conclusione che non ha convinto la società appellante, la quale ha portato la questione all'attenzione del Consiglio di Stato sostenendo che il corretto criterio da applicare avrebbe dovuto essere quello dell'**arretramento di entrambe le costruzioni di cinque metri dal confine**.

Permesso di costruire, distanze tra edifici e criterio cronologico: il quadro normativo

Per comprendere la questione affrontata dal Consiglio di Stato occorre partire dal quadro normativo che disciplina sia il rilascio del permesso di costruire sia il rispetto delle distanze tra edifici.

Il primo riferimento è rappresentato dall'art. 12 del **Testo Unico Edilizia**, che subordina il rilascio del permesso di costruire alla **conformità dell'intervento** agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi e all'intera disciplina urbanistico-edilizia vigente. L'amministrazione è quindi tenuta a verificare che il progetto rispetti tutte le prescrizioni che regolano l'attività edificatoria.

Nel caso oggetto della controversia assume un ruolo centrale l'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 che, per i nuovi edifici, prescrive una **distanza minima assoluta di dieci metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti**. Si tratta di una disposizione che la giurisprudenza considera da tempo **inderogabile** e che continua a rappresentare uno dei principali riferimenti in materia di distanze tra costruzioni.

Accanto alle norme urbanistico-edilizie entrano però in gioco anche alcune disposizioni che regolano il procedimento amministrativo.

In particolare, l'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 stabilisce che l'esame delle domande di permesso di costruire avviene secondo l'**ordine cronologico di presentazione**. È una previsione che normalmente disciplina l'organizzazione dell'attività amministrativa ma che, nel caso affrontato dal Consiglio di Stato, assume rilievo anche ai fini della gestione del conflitto tra due istanze concorrenti.

Nel giudizio è stato inoltre richiamato l'art. 11, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001, secondo cui il permesso di costruire è rilasciato **fatti salvi i diritti dei terzi**, principio utilizzato dall'appellante per contestare l'idea che la semplice presentazione di una domanda possa produrre una sorta di effetto prenotativo sulla capacità edificatoria dell'area.

Sul fondo della controversia si colloca poi il **principio della prevenzione** disciplinato dall'art. 873 c.c., richiamato da una delle parti per sostenere la possibilità di edificare in prossimità del confine.

La peculiarità della vicenda deriva dal fatto che nessuna di queste disposizioni disciplina espressamente l'ipotesi in cui due proprietari confinanti presentino contemporaneamente progetti tra loro incompatibili ma singolarmente conformi alla normativa edilizia.

Questo **vuoto regolatorio** ha indotto il Consiglio di Stato a ricercare una soluzione attraverso il coordinamento delle norme urbanistiche con i principi generali che governano l'azione amministrativa, quali **imparzialità, proporzionalità, ragionevolezza, collaborazione e buona fede**.

Quando il principio della prevenzione non può essere applicato

In riferimento all'applicabilità del principio della prevenzione previsto dall'art. 873 c.c. il Consiglio di Stato ha confermato la conclusione raggiunta dal TAR, osservando che tale criterio presuppone necessariamente l'esistenza fisica di un edificio già realizzato.

Nel caso esaminato erano presenti soltanto due progetti e nessuna costruzione era stata ancora eseguita. Mancava quindi il **presupposto essenziale** per applicare la regola civilistica della prevenzione.

La distanza di 10 metri tra pareti finestrate vale anche per edifici non ancora realizzati?

Punto però centrale della decisione è la valutazione del diniego opposto dal Comune che, secondo il Consiglio di Stato, non poteva essere fondato sul mancato rispetto della distanza minima di dieci metri tra pareti finestrate perché, al momento dell'adozione dei provvedimenti, non esisteva alcun edificio rispetto al quale effettuare tale verifica.

Non solo: il Collegio ha evidenziato che non era stato nemmeno rilasciato un precedente permesso di costruire incompatibile con l'altra domanda. Esistevano esclusivamente due istanze ancora pendenti, entrambe in fase di esame.

Ne deriva che il semplice conflitto tra due progetti non costituisce, di per sé, una ragione sufficiente per respingere entrambe le domande. In altre parole, la mera esistenza di due **pretese edificatorie concorrenti** non legittima automaticamente un **doppio diniego**.

Il Comune può respingere entrambe le domande di permesso di costruire?

Di fronte a due progetti incompatibili il Comune ha ritenuto di non poter fare altro che respingere entrambe le domande, scelta che però il Consiglio di Stato non ha condiviso.

Palazzo Spada ha osservato che l'amministrazione non può rifugiarsi in una sorta di **non liquet**, limitandosi a prendere atto dell'incompatibilità tra i progetti e a respingere entrambe le domande. Il conflitto tra le due

pretese edificatorie, infatti, non costituisce di per sé una ragione sufficiente per negare il rilascio del titolo edilizio ad entrambi i richiedenti.

Secondo il Collegio ci si trova di fronte a un conflitto tra **interessi legittimi pretensivi** aventi ad oggetto il medesimo bene della vita, vale a dire la possibilità di esercitare la capacità edificatoria riconosciuta ai rispettivi fondi. In una situazione del genere l'amministrazione non può arrestarsi davanti all'incompatibilità dei progetti né scegliere la strada più semplice rappresentata dal rigetto di entrambe le istanze.

Al contrario, il Comune è chiamato a svolgere un **ruolo attivo nella gestione del conflitto**, ricercando una soluzione che consenta, ove possibile, di soddisfare entrambe le pretese edificatorie.

Sul punto, i giudici hanno valorizzato i principi di **correttezza, imparzialità, collaborazione e buona fede**, affermando che l'amministrazione deve utilizzare gli strumenti procedurali a propria disposizione per verificare l'esistenza di soluzioni alternative prima di giungere ad una decisione negativa.

Conflitto tra progetti edilizi: prima l'istruttoria, poi il criterio cronologico

Particolarmente interessante è anche il ragionamento sviluppato in relazione all'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001.

Il Consiglio di Stato ha riconosciuto che la norma prevede espressamente l'esame delle domande secondo l'ordine cronologico di presentazione e che, in applicazione di tale disposizione, il Comune avrebbe potuto accogliere l'istanza presentata per prima e respingere quella successiva.

Tuttavia il Collegio ha ritenuto corretta la scelta dell'amministrazione di non fermarsi ad una rigida applicazione del **criterio cronologico** e di esaminare congiuntamente entrambe le domande, evitando di pregiudicare una delle parti senza avere prima verificato la possibilità di una soluzione compatibile con le esigenze di entrambe.

Secondo i giudici, quando emergono due progetti incompatibili, l'amministrazione deve anzitutto verificare se esistano **modifiche progettuali ragionevolmente praticabili** che consentano di rendere compatibili entrambi gli interventi. Solo quando tale percorso risulta concretamente impraticabile può trovare applicazione il criterio temporale previsto dall'art. 20 del Testo Unico Edilizia.

In altre parole, l'ordine di presentazione delle istanze rappresenta una **soluzione residuale**, utilizzabile soltanto dopo aver verificato l'impossibilità di comporre il conflitto attraverso il procedimento.

Gli obblighi istruttori del Comune davanti a due progetti incompatibili

Si individua così un preciso **percorso procedimentale** che l'amministrazione è tenuta a seguire e secondo cui, una volta accertata la contemporanea pendenza di due domande incompatibili, il Comune deve svolgere un'adeguata **istruttoria tecnica**, verificare la possibilità di modifiche progettuali compatibili con le esigenze rappresentate dalle parti e promuovere un effettivo confronto procedimentale tra i soggetti interessati.

Qualora i privati non riescano autonomamente a individuare una soluzione condivisa, spetta all'amministrazione valutare le possibili alternative facendo applicazione dei principi di **proporzionalità, ragionevolezza, collaborazione e buona fede** che governano l'azione amministrativa.

Questo **obbligo istruttorio** è collegato ai poteri riconosciuti all'amministrazione dall'art. 6 della Legge n. 241/1990 e ai principi di collaborazione e buona fede richiamati dall'art. 1, comma 2-bis, della stessa legge.

Il **dovere di collaborazione** riguarda anche i privati coinvolti: le parti sono infatti tenute a partecipare alla ricerca di eventuali soluzioni progettuali alternative, purché le modifiche richieste non comportino un sacrificio apprezzabile delle rispettive esigenze edificatorie.

Infine, il Consiglio di Stato ha censurato la sentenza del TAR anche nella parte in cui aveva ritenuto preferibile una specifica soluzione progettuale. Secondo Palazzo Spada **non spetta al giudice stabilire** quale dei due privati debba modificare il proprio progetto né individuare la soluzione tecnica ritenuta più opportuna.

Si tratta infatti di **valutazioni di merito** che appartengono all'amministrazione e che devono essere svolte nell'ambito del procedimento edilizio attraverso un'adeguata istruttoria tecnica e un corretto confronto con le parti interessate.

Permesso di costruire e progetti incompatibili: i principi affermati dal Consiglio di Stato

L'appello è stato quindi **accolto**, con annullamento dei provvedimenti di diniego e disponendo il riesame delle domande da parte dell'amministrazione alla luce dei principi affermati nella sentenza.

In particolare, il **criterio cronologico** previsto dall'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 continua a rappresentare la **regola legale di risoluzione del conflitto** tra domande concorrenti, ma opera soltanto in via residuale.

Prima di fare applicazione di tale criterio, l'amministrazione è tenuta a verificare, attraverso l'istruttoria e il confronto con le parti, se esistano **soluzioni progettuali ragionevoli** che consentano di soddisfare entrambe le pretese edificatorie.

Solo quando questo tentativo risulta impraticabile il Comune può individuare quale interesse debba prevalere, attraverso un'**istruttoria effettiva** e orientata alla ricerca della **soluzione più equilibrata possibile**.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*