

Permesso di costruire disapplicato: quando il Comune deve risarcire il proprietario

Il TAR Piemonte chiarisce quando il privato può ottenere il risarcimento del danno dopo la disapplicazione di un permesso di costruire, definendo i presupposti dell'affidamento incolpevole, la decorrenza dell'azione risarcitoria e i doveri istruttori dell'amministrazione nel rilascio del titolo edilizio

di [Redazione tecnica](#) – 14.07.2026

Il rilascio di un **permesso di costruire** mette sempre il proprietario al riparo dalle conseguenze di un eventuale errore dell'amministrazione? Cosa accade se il titolo edilizio viene successivamente disapplicato perché l'intervento viola le **distanze legali** tra edifici? E soprattutto, il Comune può essere chiamato a risarcire il danno subito dal privato che ha confidato nella legittimità del titolo edilizio?

Ha risposto a queste domande il **TAR Piemonte, sez. Torino**, con la **sentenza 29 giugno 2026, n. 1475**, affrontando il delicato tema della **responsabilità della pubblica amministrazione** in relazione alla tutela dell'**affidamento** del privato che realizza un intervento sulla base di un permesso di costruire successivamente ritenuto illegittimo.

La decisione affronta diversi profili di particolare interesse pratico, dalla decorrenza del diritto al **risarcimento del danno** alla tutela dell'affidamento del privato, fino ai doveri istruttori che gravano sull'amministrazione prima del rilascio del permesso di costruire e al rapporto tra **titolo edilizio** e diritti dei terzi.

Permesso di costruire illegittimo: il rifacimento della copertura in violazione delle distanze legali

La controversia trae origine dal rilascio di un **permesso di costruire** avente ad oggetto il rifacimento della copertura di un edificio residenziale.

L'intervento autorizzato non si limitava alla sostituzione del tetto esistente, ma prevedeva una trasformazione più ampia dell'immobile. La copertura originaria, caratterizzata da quattro falde, veniva infatti sostituita con una nuova struttura a due falde, accompagnata dall'innalzamento della linea di colmo e del piano di imposta, dalla sopraelevazione di parte dei muri perimetrali e dall'apertura di nuove finestre.

Una serie di modifiche che, secondo i proprietari confinanti, comportavano la violazione della distanza minima di dieci metri tra pareti finestrate prevista dall'**art. 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444**.

La questione era stata quindi portata davanti al **giudice ordinario**, il quale ha accertato l'illegittimità del permesso di costruire nella parte relativa a tali opere e ne ha disposto la **disapplicazione**, ordinando ai proprietari la demolizione delle porzioni realizzate in violazione delle distanze e il ripristino dello stato dei luoghi, oltre al risarcimento dei danni nei confronti dei vicini.

A quel punto i proprietari, dopo avere sostenuto i costi necessari per adeguare l'edificio alla decisione del giudice civile e avere corrisposto le somme dovute ai confinanti, hanno promosso un'azione risarcitoria nei confronti del Comune, sostenendo di avere fatto legittimo affidamento sulla correttezza del **titolo edilizio** rilasciato dall'amministrazione.

Secondo i ricorrenti, se il permesso di costruire fosse stato correttamente istruito e il progetto fosse stato valutato nel rispetto della disciplina sulle distanze legali, l'intervento sarebbe stato modificato prima dell'inizio dei lavori, evitando così tutte le conseguenze economiche derivate dalla successiva disapplicazione del titolo edilizio.

Permesso di costruire illegittimo: quando decorre il diritto al risarcimento

Prima di affrontare il merito della vicenda, il TAR è intervenuto sul momento dal quale decorrono i termini per chiedere il **risarcimento del danno** derivante dall'affidamento riposto in un provvedimento amministrativo favorevole poi rivelatosi illegittimo.

Il Collegio ha richiamato espressamente il principio affermato recentemente dal **Consiglio di Stato**, secondo cui il danno non si produce nel momento in cui il Comune rilascia il permesso di costruire. In quella fase, infatti, il privato riceve un provvedimento favorevole e non ha ancora subito alcuna lesione patrimoniale.

L'illecito si perfeziona soltanto quando il titolo edilizio viene annullato, revocato oppure, come nel caso esaminato, disapplicato dal giudice ordinario, determinando per il proprietario l'obbligo di demolire le opere realizzate o comunque di sostenere i costi derivanti dall'illegittimità del provvedimento.

Per questo motivo il termine per proporre l'azione risarcitoria decorre dalla perdita di efficacia del titolo e non dalla data del suo rilascio.

Il TAR ha **inoltre ricordato** che, nel caso specifico, il permesso di costruire era stato rilasciato prima dell'entrata in vigore del **Codice del processo amministrativo**. Per questa ragione non trovava applicazione il termine decadenziale di centoventi giorni previsto dall'**art. 30, comma 3, del D.Lgs. n. 104/2010**, ma esclusivamente il termine ordinario di **prescrizione quinquennale**.

La domanda risarcitoria è stata quindi ritenuta tempestiva, anche perché l'originaria azione proposta davanti al giudice ordinario aveva interrotto la prescrizione, conservando i propri effetti dopo la riassunzione del giudizio davanti al TAR.

L'affidamento del privato: quando può dirsi realmente incolpevole

Accertata l'ammissibilità dell'azione, il TAR ha affrontato la questione centrale della controversia, ovvero stabilire se i proprietari potessero realmente confidare nella legittimità del **permesso di costruire** oppure se avessero contribuito, con la propria condotta, alla produzione del danno.

Anche sotto questo profilo, il giudice ha richiamato il recente orientamento del Consiglio di Stato, secondo il quale lo **standard di diligenza** richiesto al privato deve essere modulato tenendo conto della sua qualità soggettiva e della complessità della questione tecnica e giuridica affrontata.

Nel caso esaminato, i ricorrenti avevano affidato la progettazione dell'intervento a un **tecnico abilitato** e avevano successivamente ottenuto il permesso di costruire rilasciato dal competente ufficio comunale.

La questione che avrebbe poi determinato la disapplicazione del titolo riguardava la qualificazione giuridica dell'intervento e la conseguente applicazione della disciplina sulle distanze legali, tema caratterizzato da evidenti profili di complessità tecnica e interpretativa. Secondo il Collegio, non poteva quindi essere richiesto ai proprietari di verificare autonomamente se il rifacimento della copertura dovesse essere qualificato come sopraelevazione soggetta al rispetto della distanza minima tra pareti finestrate oppure se la soluzione progettuale approvata dal Comune fosse conforme alla normativa urbanistica.

Il privato, in una situazione di questo tipo, è legittimato a confidare sia nella competenza del professionista incaricato della progettazione sia nell'**attività istruttoria** svolta dall'amministrazione prima del rilascio del titolo edilizio.

L'illegittimità del permesso di costruire non era riconoscibile con l'ordinaria diligenza da parte di un cittadino privo di specifiche competenze tecniche, né si poteva riconoscere alcun comportamento che **avesse contribuito** alla produzione dell'errore dell'amministrazione. Proprio il rilascio del titolo edilizio da parte del Comune rappresentava, anzi, l'elemento idoneo a rafforzare il convincimento dei proprietari circa la piena legittimità dell'intervento che si accingevano a realizzare.

Le verifiche che il Comune deve svolgere prima di rilasciare il permesso di costruire

Esclusa qualsiasi responsabilità del privato, il TAR ha concentrato l'attenzione sulla condotta dell'amministrazione, ricordando che il rilascio del **permesso di costruire** costituisce il risultato di un'attività istruttoria che impone al Comune di verificare la conformità del progetto all'intera disciplina urbanistico-edilizia.

Nel caso esaminato, il Comune avrebbe dovuto verificare se le modifiche previste alla copertura, per caratteristiche e consistenza, integrassero una **sopraelevazione** soggetta al rispetto delle **distanze legali**. Non era sufficiente un controllo meramente formale della documentazione progettuale, ma occorreva valutarne la conformità alla disciplina urbanistico-edilizia.

La sentenza ha evidenziato come il progetto prevedesse una serie di trasformazioni significative: la modifica della geometria del tetto, l'innalzamento della linea di colmo, la sopraelevazione di parte dei muri perimetrali e l'apertura di nuove finestre. Si trattava di elementi pienamente conoscibili attraverso gli elaborati progettuali e, pertanto, suscettibili di essere valutati nel corso dell'istruttoria.

Il Collegio ha respinto anche la tesi del Comune secondo cui gli elaborati non avrebbero consentito di verificare puntualmente il rispetto delle distanze. Se la documentazione fosse stata ritenuta insufficiente, l'amministrazione avrebbe dovuto richiedere le necessarie integrazioni prima del rilascio del titolo.

La sentenza richiama così uno dei principi cardine del procedimento edilizio, secondo cui il **permesso di costruire** presuppone una verifica effettiva della conformità urbanistica dell'intervento e il Comune non può limitarsi a recepire passivamente le valutazioni del progettista.

Rifacimento della copertura e sopraelevazione: perché il titolo edilizio era illegittimo

Una parte significativa della motivazione è stata dedicata alla qualificazione urbanistica dell'intervento, passaggio dal quale dipendeva l'applicazione della disciplina sulle **distanze legali**.

Il Comune aveva sostenuto che le opere fossero riconducibili a un intervento di **ristrutturazione edilizia** e che l'innalzamento della copertura fosse funzionale all'adeguamento strutturale e antisismico dell'edificio.

Il TAR ha osservato, tuttavia, che la valutazione non può fermarsi alla qualificazione formale dell'intervento, ma deve considerare le sue caratteristiche effettive.

Nel caso di specie, il rifacimento della copertura aveva comportato una trasformazione complessiva dell'edificio, con modifiche della sagoma, dell'altezza e dell'assetto esterno tali da incidere direttamente sul rapporto con il fabbricato confinante. Proprio queste trasformazioni rendevano applicabile la disciplina delle distanze tra costruzioni.

La sentenza ricorda che la qualificazione dell'intervento ai sensi dell'**art. 3 del d.P.R. n. 380/2001** non esaurisce la verifica ai fini delle distanze legali. Anche un intervento qualificabile come ristrutturazione edilizia può costituire una **nuova costruzione**, sotto il diverso profilo del rispetto delle distanze tra edifici, quando determina una sopraelevazione o una modifica della sagoma e della volumetria.

È proprio questo il punto sul quale si è concentrato l'errore dell'amministrazione. L'ufficio tecnico aveva ritenuto che il rifacimento della copertura non imponesse il rispetto della distanza minima di dieci metri tra pareti finestrate, mentre il giudice ordinario, prima, e il TAR, poi, hanno ritenuto che le modifiche apportate all'edificio integrassero una sopraelevazione soggetta all'applicazione dell'**art. 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444**.

Questo errore di valutazione ha determinato il rilascio di un **permesso di costruire** rivelatosi incompatibile con la disciplina delle distanze e ha costituito il presupposto della **responsabilità risarcitoria** del Comune.

Risarcimento del danno: quando e cosa spetta al proprietario

Nello specifico, i ricorrenti chiedevano il rimborso delle spese sostenute per la realizzazione delle opere poi demolite, dei costi necessari al ripristino dell'immobile, degli onorari professionali, delle spese processuali affrontate nel giudizio civile, delle somme corrisposte ai proprietari confinanti e di ulteriori voci di danno conseguenti alla vicenda.

Sul punto il TAR ha ricordato che il riconoscimento della responsabilità dell'amministrazione non comporta automaticamente il ristoro di tutte le somme richieste. Ogni voce di **danno** deve essere adeguatamente provata e deve rappresentare una conseguenza immediata e diretta dell'illegittimo rilascio del permesso di costruire.

Questo perché la **responsabilità della pubblica amministrazione** non esonera il danneggiato dall'onere di dimostrare l'effettiva consistenza del pregiudizio subito e il **nesso causale** con la condotta dell'amministrazione.

Nel caso di specie, il TAR ha quindi riconosciuto soltanto le voci di danno ritenute adeguatamente dimostrate, respingendo le richieste rimaste prive di sufficiente prova e demandando al Comune la formulazione della proposta di liquidazione per le somme non immediatamente quantificabili.

Affidamento del privato e responsabilità della pubblica amministrazione: le indicazioni della sentenza

Il ricorso è stato quindi **parzialmente accolto**, con il riconoscimento della responsabilità del Comune per la lesione dell'**affidamento incolpevole** del privato e la condanna al risarcimento di parte dei danni conseguenti al rilascio di un **permesso di costruire** poi disapplicato dal giudice ordinario.

Il rilascio di un permesso di costruire è il risultato di un procedimento nel quale il privato può ragionevolmente confidare nella correttezza dell'istruttoria svolta dal Comune, partendo dal presupposto

che chi presenta un progetto attraverso un tecnico abilitato e ottiene un titolo edilizio favorevole non è normalmente tenuto a verificare autonomamente la correttezza delle valutazioni tecnico-giuridiche effettuate dall'amministrazione, soprattutto quando la questione presenti profili interpretativi complessi.

Al tempo stesso, il **permesso di costruire** continua a essere rilasciato fatti salvi i **diritti dei terzi** e non impedisce ai proprietari confinanti di agire davanti al giudice ordinario per ottenere la tutela delle proprie posizioni soggettive, compresa la disapplicazione del titolo edilizio.

La pronuncia rappresenta così un importante punto di equilibrio tra due esigenze entrambe meritevoli di tutela: da un lato la salvaguardia dei diritti dei terzi, che non possono essere sacrificati dall'esistenza di un titolo edilizio illegittimo, e dall'altro la protezione dell'**affidamento del cittadino** che abbia confidato, in buona fede, nella correttezza dell'azione amministrativa.

Permesso di costruire disapplicato: le domande più frequenti

Il permesso di costruire protegge sempre il proprietario da eventuali errori del Comune?

No. Il permesso di costruire resta rilasciato fatti salvi i diritti dei terzi. Se il giudice ordinario accerta, ad esempio, la violazione delle distanze legali, può disapplicare il titolo edilizio. In presenza dei presupposti individuati dalla giurisprudenza, il proprietario può però agire nei confronti del Comune per ottenere il risarcimento del danno.

Quando nasce il diritto al risarcimento del danno?

Secondo il Consiglio di Stato, richiamato dal TAR Piemonte, il diritto non nasce con il rilascio del permesso di costruire, ma quando il titolo viene annullato, revocato o disapplicato e il danno si manifesta concretamente.

Quando l'affidamento del proprietario può essere considerato incolpevole?

Quando il proprietario, privo di specifiche competenze tecniche, si affida a un professionista abilitato e al controllo svolto dal Comune e l'illegittimità del titolo non è riconoscibile con l'ordinaria diligenza.

Il Comune può limitarsi a recepire il progetto presentato dal tecnico?

No. Prima di rilasciare il permesso di costruire il Comune deve verificare la conformità dell'intervento alla disciplina urbanistico-edilizia e, se gli elaborati risultano insufficienti, deve richiedere le necessarie integrazioni.

Quali danni possono essere risarciti?

Non qualsiasi spesa sostenuta dal proprietario. Devono essere provati il danno, il nesso causale con l'illegittimo rilascio del permesso di costruire e la concreta consistenza delle singole voci richieste.