



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## IL CONSIGLIO DI STATO SULLA LEGITTIMAZIONE AL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE E ONERE DI VERIFICA IN CAPO AL COMUNE

*Il Consiglio di Stato con la Sentenza n. 1827/2022 torna ad affrontare il tema del permesso di costruire in relazione ai soggetti legittimati al suo rilascio specificando quali oneri gravano sul Comune relativamente all'accertamento di tali legittimazioni.*

di **Irene Bendinelli**  
IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO  
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile  
**Alessio Giaquinto**

Publicato, Lunedì 14 Novembre 2022

Il presente contributo è incentrato sulla sentenza n° 1827, del 15 marzo 2022, della IV Sezione del Consiglio di Stato; punto nevralgico della summenzionata decisione è la legittimazione al rilascio del permesso di costruire e la verifica che incombe sul Comune per tale legittimazione. La sentenza, nella parte in diritto, inizia col richiamare la giurisprudenza amministrativa, che, in una pluralità di interventi, ha già avuto modo di stabilire "che il permesso di costruire può essere rilasciato non solo al proprietario dell'immobile, ma a chiunque abbia titolo per richiederlo, come previsto dall'art. 11, comma 1 del DPR n° 380/2001."

D'obbligo è ricordare che proprio quest'ultimo è il primo dei requisiti da dover verificare per il rilascio dell'atto abilitativo in questione. Il permesso di costruire in base al disposto del DPR n° 380/2001, richiede che l'autorità comunale debba assicurarsi che la richiesta provenga da uno dei soggetti titolati, primo fra tutti il proprietario.

La sentenza continua specificando come l'ultima previsione debba essere intesa "nel senso più ampio di una legittima disponibilità dell'area, in base ad una relazione qualificata con il bene, sia essa di natura reale o anche solo obbligatoria, purché, in questo caso con il consenso del proprietario." Considerato quanto appena posto in rilievo "il Comune, prima di rilasciare il titolo, ha sempre l'onere di verificare la legittimazione del richiedente, accertando che questi sia il proprietario dell'immobile oggetto dell'intervento costruttivo o che, comunque, ne abbia titolo di disponibilità sufficiente per eseguire l'attività edificatoria".

Dunque, non solo il proprietario dell'immobile può essere il titolare della richiesta del permesso di costruire, ma anche un altro soggetto che con il bene ha una relazione differente da quella della proprietà; ed è l'ipotesi, ad esempio, di un soggetto che detiene con il bene in questione una relazione di tipo locatizia. In base alla giurisprudenza del Consiglio di Stato il concetto di "sufficienza" riferito al titolo edilizio in questione può essere visto sotto due aspetti.

Dal primo angolo prospettico la IV Sezione ritiene che chi richiede il titolo autorizzatorio edilizio debba comprovare la propria legittimazione all'istanza. Dall'altra parte, con specifico riferimento alla sussistenza del titolo, è onere del Comune ricercare la sussistenza di un titolo di proprietà, o altro titolo, che fondi una relazione giuridicamente qualificata tra soggetto e bene oggetto dell'intervento, e che dunque possa renderlo destinatario di un provvedimento amministrativo autorizzatorio di tal genere. Emerge come sia, appunto, onere dell'amministrazione comunale ricercare la sussistenza di un titolo adeguato che permetta il rilascio del permesso di costruire.

A tale proposito la sentenza specifica con quali modalità debba compiersi tale onere da parte del Comune: in base a criteri di ragionevolezza e secondo dati di comune esperienza.

Tali limiti non impegnano, tuttavia, l'amministrazione nel comprovare, prima del rilascio, la "pienezza" del titolo medesimo e l'assenza di limitazioni. Secondo i giudici ciò comporterebbe sul piano pratico l'attribuzione di un potere di accertamento in capo all'amministrazione della sussistenza di diritti reali e del "loro" contenuto non ad essa attribuito dall'ordinamento, sfociando in un travalicamento delle attività dell'amministrazione comunale.

Ancora, la presa d'atto dell'amministrazione della sussistenza di limitazioni negoziali al permesso di costruire da parte del Comune impone allo stesso, di "compiere le necessarie indagini istruttorie per verificare la fondatezza delle contestazioni, ma senza tuttavia assumere valutazioni di tipo civilistico, appartenenti alla giurisdizione del giudice ordinario".

I giudici amministrativi nella citata sentenza evidenziano in conclusione che il pactum dolens della questione consiste nel dato che, assume rilievo differente, l'ipotesi in cui a richiedere il permesso di costruire sia un titolare di diritti reali dall'ipotesi in cui a richiederlo sia un soggetto che abbia sul bene una disponibilità diversa.

Il Consiglio di Stato conclude affermando che l'amministrazione, tenuta al rilascio della concessione edilizia, è gravata dall'onere di accertare la sussistenza del consenso del proprietario, alla modifica, con la conseguenza che dove si difetti del consenso non potrà procedere al rilascio del permesso di costruire. Nel caso, ovviamente, di un bene detenuto da un soggetto legittimato al rilascio del permesso che non sia proprietario.

Concludendo, possiamo osservare, che il Consiglio di Stato esaminando la fattispecie del permesso di costruire, con riferimento al novero dei soggetti legittimati a richiederlo, e correlatamente dei poteri e doveri di controllo e verifica in capo al Comune, mostra come vengono alla luce diverse tipologie di soggetti legittimati a richiedere l'atto di modifica edilizia, a seconda che tali soggetti dispongano di un titolo di disponibilità sufficiente al rilascio piuttosto che un altro.

L'amministrazione è tenuta, in ogni caso, ad accertare la sussistenza del consenso del proprietario, nell'ipotesi in cui a chiedere il permesso di costruire sia un soggetto che abbia con il bene una relazione differente. Conseguenza: se difetta del consenso, l'amministrazione non potrà procedere al rilascio.

**IL CONSIGLIO DI STATO SULLA LEGITTIMAZIONE AL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE E  
ONERE DI VERIFICA IN CAPO AL COMUNE**

---

## Note e riferimenti bibliografici

---

Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza n° 1827, del 15 marzo 2022

---

\* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:  
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=8830>