

Pubblicato il 08/09/2025

N. 16066/2025 REG.PROV.COLL.
N. 02213/2022 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 il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2-OMISSIS--OMISSIS- del 2022,
proposto da

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Falovo e Claudio
Manzia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e
domicilio eletto presso lo studio Claudio Manzia in Roma, Piazzale Clodio 14;

contro

Comune di Rignano Flaminio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Sereni, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS- e -OMISSIS- non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. -OMISSIS- avente ad oggetto: “*Sospensione termini
e richiesta documenti prot. n. -OMISSIS- in merito alla S.C.I.A. n. -OMISSIS-/2019
del 18/0-OMISSIS-/2019 prot. n. -OMISSIS- e successiva variante in corso d'opera e
di accertamento di conformità, S.C.I.A. n. -OMISSIS-2020 del 20/02/2020 prot. n. -*

OMISSIS-per l'esecuzione di opere edilizie in corso di esecuzione su un'area di pertinenza dell'immobile ubicato in Via -OMISSIS-, in Catasto al Foglio -OMISSIS- Particella -OMISSIS-OMISSIS- - Comunicazione termini per l'integrazione della documentazione richiesta";

- nonché di ogni altro atto della procedura coordinato o comunque connesso, ancorché sconosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Rignano Flaminio;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 27 giugno 2025 la dott.ssa Vincenza Caldarola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente riferisce di essere comproprietaria, per una quota indivisa di 4/6 (2/6 in proprio e 2/6 quale coerede e avente causa del coniuge deceduto) dell'immobile sito nel Comune di Rignano Flaminio, Via -OMISSIS--OMISSIS-, distinto in Catasto al Foglio -OMISSIS-, particella -OMISSIS-OMISSIS-, nel quale risiede e sul quale ha inoltre il diritto di abitazione di cui all'art. 540 c.c. Gli altri comproprietari, in ragione di 1/6 ciascuno quali coeredi e aventi causa del proprio genitore, sono i di lei figli -OMISSIS- e -OMISSIS-.

In data 29/4/2019 la Signora -OMISSIS-ha presentato s.c.i.a. (n. -OMISSIS-/2019, assunta al prot. n. -OMISSIS-) per l'esecuzione di alcune opere di manutenzione straordinaria sul predetto immobile e successivamente, in data 19/2/2020, s.c.i.a. in sanatoria (registrata al protocollo generale dell'Ente locale in data 20/02/2020 al n. -OMISSIS-,) *ex* art. -OMISSIS-7 d.P.R. n. -OMISSIS-80/2001.

Il Comune intimato, tuttavia, con nota prot. n. -OMISSIS- del 2-OMISSIS-5/2020, rilevato che le predette s.c.i.a. erano: “*state sottoscritte dalla sola Signora -OMISSIS- quale proprietaria pro quota, con i Signori -OMISSIS-e -OMISSIS- e pertanto in assenza della sottoscrizione degli altri soggetti aventi titolo accertati da questo Ufficio*”, ha comunicato l’inibizione degli effetti della s.c.i.a. in sanatoria, ritenendo insufficiente la sola sottoscrizione da parte della odierna ricorrente. Tale provvedimento (insieme con un altro, prot. n. -OMISSIS- del 9/-OMISSIS-2020, con cui il Comune di Rignano Flaminio ha, altresì, negato l’autorizzazione allo scarico in fognatura con recapito nel depuratore comunale presentata per il medesimo immobile dalla odierna ricorrente) è stato impugnato dalla Signora -OMISSIS- dinanzi al T.A.R. Lazio con ricorso n.r.g. 645-OMISSIS-/2020, respinto dalla sentenza n. 4671/2025 del 5/-OMISSIS-/2025.

2. *Medio tempore*, il Responsabile del Settore II Lavori Pubblici e Urbanistica del Comune resistente, con nota prot. n. -OMISSIS- facendo seguito alla predetta comunicazione prot. n. -OMISSIS- del 2-OMISSIS-05/2020, ha sollecitato alla odierna ricorrente l’integrazione già richiesta con la medesima comunicazione, ossia la sottoscrizione della s.c.i.a. (in sanatoria) n. -OMISSIS-2020 anche da parte degli altri comproprietari, da far pervenire entro sette giorni, con l’avvertenza che, decorso inutilmente detto termine, avrebbe proceduto all’emissione di successivo provvedimento ai sensi del d.P.R. -OMISSIS-80/2001 e della Legge Regionale del Lazio n. 15/2008.

-OMISSIS-. Avverso la prefata nota prot. n. 2519-OMISSIS-20-OMISSIS- è insorta la parte ricorrente con (autonomo) atto di gravame notificato alle controparti in data 7/2/2022 e depositato in giudizio il successivo 2/-OMISSIS-/2022, rassegnando le censure di seguito sintetizzate.

-OMISSIS-.1 Violazione e falsa applicazione dell’art. 22 del d.P.R. n. -OMISSIS-80/2001 e succ. mod. in relazione all’art. 11 dello stesso d.P.R., anche questo violato. Violazione degli artt. 1022, 1025 e 1026 c.c. nonché degli artt. 978 e ss. c.c. richiamati dall’art. 1026 c.c. Illegittimità derivata.

Con questo primo mezzo di gravame la ricorrente afferma che sarebbe stata legittimata a presentare la s.c.i.a. ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. n. -OMISSIS-80/2001, anche senza il consenso degli altri due comproprietari, in quanto titolare esclusiva del diritto reale di godimento d'abitazione sull'immobile di che trattasi, oltre che proprietaria dello stesso per una quota decisamente maggioritaria (4/6) rispetto a quella dei di lei figli (proprietari, come detto, in ragione di 1/6 l'uno).

-OMISSIS-.2 Illegittimità derivata - Violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 22 del d.P.R. n. -OMISSIS-80/2001 e succ. mod. in relazione all'art. 11 dello stesso d.P.R., anche questo violato.

Con questo secondo mezzo di gravame, la ricorrente afferma che il provvedimento impugnato sarebbe affetto, in via derivata, dagli stessi: *“vizi sopra denunciati che affliggono i due atti impugnati con il ricorso n. 645-OMISSIS-/2020 laddove questi, con richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 07.09.2016 n. -OMISSIS-82-OMISSIS-, deducono che la mancata sottoscrizione, da parte di tutti i comproprietari dell'immobile, della S.C.I.A. e della richiesta di autorizzazione allo scarico confermerebbero "la mancanza di una sorta di cd pactum fiduciae intercorrente tra i vari comproprietari". Secondo la ricorrente, infatti, nella specie – a differenza del caso deciso dalla mentovata sentenza del Consiglio di Stato – “nessuna opposizione è stata fatta a quanto presentato e richiesto dalla ricorrente determinandosi, con ciò, un tacito assenso alla sua iniziativa”.*

-OMISSIS-.OMISSIS- Violazione dell'art. 19 della Legge n. 241/1990 e successive modifiche.

Con questo terzo e ultimo motivo di gravame la ricorrente si duole che il provvedimento impugnato sarebbe tardivo in quanto: *“intervenuto a distanza di due anni e nove mesi dalla presentazione della S.C.I.A. n. -OMISSIS-/2019 del 18.0-OMISSIS-.2019 e a distanza di un anno e dieci mesi dalla presentazione della variante di cui alla S.C.I.A. n. -OMISSIS-2020 del 20.02.2020.”*

4. Il 2-OMISSIS-5/2025 il Comune di Rignano Flaminio, già costituitosi in giudizio il -OMISSIS-/4/2022, ha depositato una memoria difensiva con cui

ha eccepito, in via preliminare, l'improcedibilità del ricorso introduttivo del presente giudizio in quanto avente a oggetto un atto meramente reiterativo della comunicazione prot. n. -OMISSIS- del 2-OMISSIS-5/2020, già impugnata con il ricorso n.r.g. 645-OMISSIS-/2020 respinto dalla sentenza di questo T.A.R. n. 4671/2025, con conseguente rischio di: *“un evidente conflitto tra giudicati e financo una violazione del principio del ne bis in idem”*. Sempre in rito, la resistente A.C. ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto relativo a un provvedimento non definitivo, che si limita a intimare: *“la trasmissione di ulteriore documentazione ai fini dell'eventuale completamento della pratica, e”* a sospenderne *“l'efficacia fino a tale momento rappresentando che, in difetto, successivamente sarebbe stato emesso il relativo provvedimento”*. Trattandosi, dunque, di un atto meramente interlocutorio non sarebbe autonomamente impugnabile. Nel merito, il Comune resistente ha eccepito l'infondatezza del ricorso *ex adverso* proposto, chiedendone la reiezione.

5. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive posizioni.

6. All'udienza straordinaria di smaltimento del 27 giugno 2025, all'esito della discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Non occorre indugiare sullo scrutinio delle eccezioni di rito formulate dalla difesa dell'amministrazione comunale resistente, giacché il gravame si presenta infondato nel merito e, pertanto, va respinto alla stregua delle ragioni di seguito indicate.

8. Il primo e il secondo motivo del ricorso possono essere scrutinati congiuntamente, stante l'evidente connessione delle questioni giuridiche con essi poste, e vanno entrambi disattesi in quanto destituiti di fondamento sia in fatto sia in diritto.

9. Il Collegio, infatti, ritiene di condividere l'orientamento, ormai consolidato in giurisprudenza (cfr. *ex multis*, T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 519/2024), secondo cui: *“Ai sensi del combinato disposto degli artt. 11 comma 1 e 20 comma 1,*

D.P.R. n. -OMISSIS-80 del 2001, l'autorità comunale, a fronte della richiesta di rilascio di un titolo edilizio, ha il potere e il dovere di accertare, nei confronti del richiedente, il possesso del requisito della legittimazione, ossia di un titolo di proprietà o di godimento sul bene oggetto del progetto di trasformazione urbanistica sottoposto; in particolare, è principio consolidato che, allorquando il progetto in parola provenga dal comproprietario di un immobile e sia destinato ad incidere sul diritto degli altri comproprietari, detta autorità, in sede di esame della domanda di permesso di costruire, ha il potere-dovere di acquisire il previo assenso di tutti i contitolari dell'immobile. È stato affermato, al riguardo, che "Il soggetto legittimato alla richiesta del titolo abilitativo 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" (Consiglio di Stato sez. II, -OMISSIS-/07/202-OMISSIS-, n. 7158).

Il singolo comproprietario può ritenersi legittimato alla presentazione della domanda solo ed esclusivamente nel caso in cui la situazione di fatto esistente sul bene consenta di supporre l'esistenza di una sorta di cd. *pactum fiduciae* intercorrente tra i vari comproprietari (T.A.R. Palermo, sez. II, 2-OMISSIS-/11/20-OMISSIS-, n. -OMISSIS-2-OMISSIS-6). In caso contrario, deve ritenersi illegittimo il titolo abilitativo rilasciato in base alla richiesta di un solo comproprietario, dovendo l'Amministrazione verificare la sussistenza, in capo al richiedente stesso, di un titolo idoneo di godimento sull'immobile ed accertare, altresì, la legittimazione soggettiva di quest'ultimo, la quale presuppone il consenso, anche tacito, dell'altro proprietario in regime di comunione.

2.-OMISSIS-. Tali principi sono predicabili, stante l'identità di ratio, non solo per le domande di rilascio del permesso di costruire di cui all'art. 11 D.P.R. n. -OMISSIS-80/2001, ma anche in caso di presentazione di s.c.i.a. e c.i.l.a. (T.A.R. Palermo, sez. II, 2-OMISSIS-/11/20-OMISSIS-, n. -OMISSIS-2-OMISSIS-6; T.A.R. Napoli, sez. II, 14/0-OMISSIS-/2018, n. 1590; T.A.R. Napoli, sez. II, 07/0-OMISSIS-201-OMISSIS-, n. -OMISSIS-019).”

9.1 E invero nel caso di specie, il Comune di Rignano Flaminio, in sede di verifica della sussistenza dei presupposti per la validità delle predette s.c.i.a., ha accertato, all'esito di una mera interrogazione **catastale** (le cui risultanze risultano confermate dalle allegazioni della stessa ricorrente), che l'immobile di che trattasi non fosse in proprietà esclusiva della istante ma in comproprietà con i di lei figli, odierni controinteressati. Per modo che, legittimamente (alla luce, cioè, della pertinente normativa e dell'interpretazione datane dalla giurisprudenza amministrativa surrichiamata), una volta constatato che le s.c.i.a. presentate mancavano delle sottoscrizioni anche degli altri comproprietari, ha preteso che la s.c.i.a. n. -OMISSIS-2020, trasmessa in data 19/02/2010, fosse integrata anche delle sottoscrizioni mancanti, inibendone *medio tempore* l'efficacia.

9.2 E con riferimento al caso specifico di un titolo edilizio in sanatoria richiesto da uno solo dei comproprietari dell'immobile, e non anche dagli altri aventi titolo, si richiama, *ex multis*, la chiara sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, Sezione VIII, n. 4-OMISSIS-41 del 19/7/2024, a tenore della quale: “*Va rammentato che in sede di procedimento per rilascio di titolo edilizio in sanatoria, deve formare oggetto di valutazione da parte del Comune la sussistenza di tutti i presupposti cui la legge condiziona il rilascio del provvedimento stesso; tra i requisiti indefettibili per il rilascio del titolo, va annoverata anche la circostanza che l'istanza di sanatoria provenga da un soggetto qualificabile come proprietario dell'edificio oggetto degli interventi della cui sanatoria giuridica si tratti; il soggetto legittimato alla richiesta del titolo abilitativo deve essere colui che abbia la totale disponibilità del bene, pertanto l'intera proprietà dello stesso e non solo una parte o quota di esso; non può invece riconoscersi legittimazione, al contrario, al semplice proprietario pro quota, e ciò per l'evidente ragione che diversamente considerando il contegno tenuto da quest'ultimo potrebbe pregiudicare i diritti e gli interessi qualificati dei soggetti con cui condivide la propria posizione giuridica sul bene oggetto di provvedimento (ex multis Cons. Stato, Sez. II , -OMISSIS- luglio 202-OMISSIS-, n. 7158; Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2016, n. -OMISSIS-82-OMISSIS-). 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 - dovrà necessariamente 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 cd. *pactum fiduciae* intercorrente tra i vari comproprietari (Cons. Stato, Sez. II, 12 marzo 2020 n. 1766; T.A.R. Napoli, sez. VIII, 0-OMISSIS- ottobre 202-OMISSIS-, n. 5-OMISSIS-76).

8. Ne deriva, allora, che nella fattispecie all'esame, come correttamente rilevato dal Comune, il richiedente la sanatoria è sprovvisto di legittimazione, risultando il cespite che ne forma oggetto caduto in successione e devoluto anche al fratello del ricorrente, che ne è dunque comproprietario, [...] senza che, d'altra parte, risulti allegato o dedotto alcun *pactum fiduciae* tra i due contitolari del diritto.”

10. Nella fattispecie di che trattasi, peraltro, non soltanto non risulta fornita la prova della preesistenza del *pactum fiduciae* tra i comproprietari dell'immobile interessato dai lavori di ristrutturazione, ma la stessa ricorrente ha versato agli atti del giudizio un'istanza (del 15/9/20-OMISSIS-, notificata il 20/9/20-OMISSIS-) con cui il signor -OMISSIS- – all'esito del riscontro ottenuto alla propria istanza d'accesso agli atti del procedimento avviato con le s.c.i.a. *de quibus* - ha esplicitamente chiesto al Comune di Rignano Flaminio: “la revoca dei titoli” abilitativi edilizi “acquisiti e/o rilasciati” in favore della odierna ricorrente.

10. Né, come preteso dalla ricorrente, la circostanza che tra il predetto riscontro – avvenuto in data 9/5/2019 - e la conseguente richiesta di “revoca in autotutela” sia decorso un cospicuo lasso di tempo può essere ritenuto motivo d'invalidità/inefficacia della “opposizione” con essa formalmente espressa dal Signor -OMISSIS- già in applicazione del principio “*in facultatis non datur praescriptio*” in forza del quale ogni facoltà insita nel diritto di proprietà è imprescrittibile.

11. Ne deriva, pertanto, che a fronte, non solo della mancata sottoscrizione delle s.c.i.a. da parte di tutti i soggetti legittimati, ma anche della esplicita “opposizione” formulata da uno di essi comprovante l'assenza di una comune

e convergente posizione dei comproprietari dell'immobile *de quo*, il Comune resistente ha legittimamente adottato, dapprima il provvedimento di motivata inibitoria della s.c.i.a. in sanatoria e, successivamente, reiterato – a mezzo della comunicazione avversata con il gravame all'esame – la richiesta di trasmissione della s.c.i.a. in sanatoria debitamente sottoscritta da tutti i soggetti titolari del diritto di proprietà sull'abitazione di che trattasi.

12. Del pari privo di pregio è l'ultimo motivo di gravame.

12.1 In primo luogo osserva il Collegio che erroneamente la ricorrente fa decorre il termine di -OMISSIS-0 (trenta) giorni previsto dall'art. 19 della Legge n. 241/1990 per la declaratoria d'inefficacia della s.c.i.a. in materia edilizia dalla comunicazione prot. n. -OMISSIS- posto che con quest'ultima la resistente A.C. si è limitata, come visto, a reiterare la propria sollecitazione rivolta alla ricorrente a produrre la documentazione completa delle sottoscrizioni di tutti i comproprietari, mentre la inibitoria degli effetti delle s.c.i.a. deve essere correttamente fatta risalire al provvedimento prot. n. -OMISSIS- del 2-OMISSIS-5/2020, impugnato, come visto, con il ricorso n.r.g. 645-OMISSIS-/2020, nell'ambito del quale, semmai, avrebbe dovuto essere fatta valere un'eventuale tardività della s.c.i.a. avversata.

12.2 In ogni caso, il Collegio osserva, *incidenter tantum*, che neppure rispetto a quest'ultimo provvedimento sussiste il lamentato vizio di tardività, posto che la s.c.i.a. in sanatoria risulta trasmessa in data 19/2/2020 mentre il provvedimento prot. n. -OMISSIS-, che ne inibisce gli effetti, è del 26 maggio 2020, pertanto deve reputarsi tempestivo alla luce della previsione di cui all'art. 10-OMISSIS-, comma 1, del Decreto Legge del 17.-OMISSIS-.2020, n. 18 – pure richiamata nelle premesse del prefato provvedimento -, la quale ha disposto una sospensione *ex lege* del decorso dei termini, procedurali, endo-procedimentali, finali ed esecutivi riguardanti lo svolgimento di qualunque “procedimento amministrativo”, che sarebbero stati destinati a decorrere nel periodo compreso tra il 2-OMISSIS- febbraio e il 15 aprile 2020, successivamente prorogato al 15 maggio 2020 dall'art. -OMISSIS-7 del

D. L. dell'8 aprile 2020 n. 2-OMISSIS-. Per effetto di tale norma, la data finale di tutti i termini è stata posticipata di tanti giorni quanti sono quelli di sospensione, con la conseguenza che nella specie non è configurabile alcuna violazione del termine disciplinato dall'art. 19 della Legge n. 241/1990, né rispetto alla declaratoria di inefficacia della s.c.i.a. in sanatoria tempestivamente disposta né rispetto al provvedimento quivi impugnato per le ragioni in precedenza rappresentate.

1-OMISSIS-. Per tutte le ragioni sopra esposte, il ricorso deve essere respinto.

14. Le spese del presente giudizio, seguendo *ex* artt. 91 c.p.c. e 26 c.p.a. la soccombenza, vanno poste a carico della parte ricorrente e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento, in favore del Comune di Rignano Flaminio, delle spese del presente giudizio, liquidate in complessivi Euro 1.000,00 (Mille/00), oltre gli accessori di legge, se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 27 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Barbara Cavallo, Presidente FF

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE
Maria Barbara Cavallo

IL SEGRETARIO