

Pubblicato il 12/02/2026

Sent. n. 50/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 347 del 2025, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Corbyons e Tommaso Trapasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Nocera Umbra, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Luigi Marchetti, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, via XIV Settembre 73;

per l'annullamento

- del provvedimento di diniego dell'autorizzazione al passo carrabile comunicato dal Comune di Nocera Umbra in data [omissis] (tardivamente, a dire del ricorrente, in quanto dopo la formazione del silenzio assenso);
- nonché per l'accertamento del silenzio inadempimento del Comune di Nocera Umbra protrattosi dal 23 settembre al 30 luglio 2025 sull'istanza di autorizzazione al passo carrabile;
- nonché, ulteriormente, per la condanna del Comune di Nocera Umbra all'installazione della segnaletica verticale e orizzontale prescritta per il passo carrabile acquisito per silenzio assenso, ovvero già autorizzato in forza dei risalenti titoli edilizi;
- ed infine, in subordine, per l'accertamento del diritto quesito all'autorizzazione al passo carrabile già sorto con i titoli edilizi del 1972/1973.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Nocera Umbra;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2026 il dott. Pierfrancesco Ungari 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 è proprietaria di un immobile sito nel centro abitato di [omissis], frazione di Nocera Umbra.

1.1. Assume che l'immobile, regolarmente costruito nei primi anni 70 ed acquisito in eredità alla morte della madre, comprende un garage al piano terra ed una corte recintata, con un varco munito di cancello carrabile che si apre su un'area su cui si affacciano altre residenze e nella quale termina, ovvero inizia, il ramo di una strada di uso pubblico.

1.2. Lamenta di aver subito dall'aprile all'agosto 2025 comportamenti sistematici e reiterati di ostruzione del varco carrabile mediante il parcheggio di autovetture di terzi, che le hanno causato un notevole stress e l'hanno costretta a richiedere l'intervento della Polizia Municipale (così come documentato in particolare per il mese di agosto del 2025).

1.3. Sottolinea che, per evitare analoghi inconvenienti, già la madre, in data 8/23 settembre 2020, aveva chiesto il rilascio dell'autorizzazione al passo carrabile, senza ottenere riscontro.

1.4. In data 13 maggio 2025 la ricorrente ha formalmente richiesto al Comune di Nocera Umbra, ai sensi dell'art. 20, comma 2-bis, della legge n. 241/1990, il rilascio di un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda per silenzio assenso.

1.5. In data 25 luglio 2025 la ricorrente ha presentato una diffida per il rilascio di un'autorizzazione per il passo carrabile.

1.6. Il Comune di Nocera Umbra ha infine riscontrato la suddetta richiesta con la nota prot. [omissis], nella quale *“si comunica che la richiesta per l'apertura di un accesso carrabile, nella Regione Umbria, viene normata dal R.R. 02/2015 e precisamente dall'art. 21 c.4 lett. g e pertanto, qualsiasi richiesta non conforme alla normativa vigente, non può essere presa in considerazione”* e si precisa, quanto alla richiesta presentata dalla madre della ricorrente in data 8 settembre 2020 prot. [omissis] in forza della c.e. [omissis], che *“non poteva essere accolta, in quanto non conforme alla normativa sopra richiamata”*, aggiungendo che *“La C.E. n. [omissis] [...] riguarda esclusivamente la sistemazione esterna dell'abitazione (terrazzo, fioriere ecc.) e non risulta nulla, relativo a recinzione e/o accessi carrabili”*, e concludendo nel senso che *“Per quanto sopra il rilascio dell'autorizzazione per la creazione di un accesso carrabile, deve seguire la procedura di cui al R.R. 02/2015 e precisamente dall'art. 21 c.4 lett. g.”*.

2. Con il ricorso in esame, ha chiesto che venga annullato detto diniego, che venga accertata la formazione del silenzio assenso a seguito dell'istanza del 2020, e comunque l'illegittimità del silenzio inadempimento e dell'omessa installazione della segnaletica verticale e orizzontale prescritta per il passo carrabile (acquisito per silenzio assenso, ovvero già autorizzato in forza dei risalenti titoli edilizi), oppure, in subordine, che venga accertato il diritto quesito all'autorizzazione al passo carrabile già sorto con i titoli edilizi del 1972/1973.

A tal fine deduce le censure appresso sintetizzate.

2.1. *Violazione dell'art. 20 della legge 241/1990 – inefficacia del provvedimento tardivo per intervenuta formazione del silenzio assenso.*

Si è formato il silenzio assenso ex art. 20, cit., sussistendo tutti i requisiti (in particolare, la conformità tecnica e l'assenza di pericoli per la circolazione erano state positivamente vagliate al momento del rilascio dei titoli edilizi per la realizzazione dell'immobile (concessione n. [omissis]; accatastamento del garage nella categoria c/6; regolare pagamento della tari anche per la rampa di accesso) e della recinzione (autorizzazione n. [omissis]));

2.2. *Violazione dell'art. 21-octies legge n. 241/1990; eccesso di potere per istruttoria insufficiente, illogica, contraddittoria.*

Qualora il provvedimento impugnato dovesse intendersi come esercizio del potere di autotutela, vi sarebbe violazione dell'art. 21-octies, cit., essendo ampiamente decorso il termine di annullamento del provvedimento tacitamente formatosi.

2.3. *Eccesso di potere per difetto di istruttoria - applicazione retroattiva di normativa successiva al diritto acquisito.*

Il diritto all'autorizzazione del passo carrabile è stato acquisito nel 1972 con il rilascio della concessione edilizia n. [omissis] e della connessa autorizzazione edilizia n. [omissis] per la realizzazione della recinzione e del cancello, allorché non esisteva il regolamento regionale 2/2015 e neanche uno specifico obbligo di arretramento del cancello dal bordo strada (circostanza ostativa che sarebbe stata eccepita verbalmente dal responsabile del procedimento durante l'accesso documentale).

Un obbligo di arretramento del cancello dal bordo strada di 4 metri è stato introdotto solo con il d.P.R. 495/1992, diciannove anni dopo la costruzione e l'apertura del varco e la conseguente acquisizione del diritto ad entrare ed uscire di casa.

2.4. Eccesso di potere per illogicità, irrazionalità e contraddittorietà.

Viene imposto il rispetto di norme sopravvenute, negando la regolarizzazione di un accesso carrabile già autorizzato, senza considerare gli elementi che ne attestano da anni la regolarità.

2.5. Violazione del principio di tutela dell'affidamento e dei diritti acquisiti, eccesso di potere per difetto di istruttoria, assente ovvero, insufficiente.

Vi sarebbe lesione del legittimo affidamento e di una situazione giuridica consolidata.

2.6. Violazione dell'art. 97 Cost. - principio di buon andamento.

Come conseguenza dell'inerzia protratta per anni e del diniego tardivo ed inefficace.

3. Il Comune di Nocera Umbra si è costituito in giudizio ed ha controdedotto puntualmente, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile per difetto di interesse, e comunque respinto in quanto infondato, sulla base delle argomentazioni precisate in prosieguo.

4. Le parti hanno puntualizzato con memorie le rispettive difese.

5. Con ordinanza n. 75/2025 questo Tribunale ha respinto la domanda cautelare, ritenendo che dagli atti non emergesse un danno grave e irreparabile.

6. Il ricorso è parzialmente fondato, nei sensi e limiti appresso precisati.

6.1. Il Comune ha chiarito che la strada che lambisce la proprietà recintata della ricorrente è una strada vicinale di uso pubblico ([omissis]) e tale circostanza non è in contestazione.

6.2. Tra le parti è invece controversa la natura dell'area antistante il cancello della ricorrente. Per il Comune, la strada è identificabile per il manto asfaltato, mentre le aree poste a lato sono private e di terzi; per la ricorrente, l'esistenza di illuminazione pubblica e di un punto di raccolta dei rifiuti e l'incontrastata destinazione all'accesso delle abitazioni per oltre cinquant'anni dimostrano l'avvenuta acquisizione dell'uso pubblico *uti cives per dicatio ad patriam*. La definizione di tale aspetto, sia pure in via incidentale, richiederebbe approfondimenti istruttori, ma non è necessaria.

6.3. Dette premesse sono invece necessarie per la comprensione dell'eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune, in ragione dell'asserita impossibilità che venga soddisfatto l'interesse della ricorrente, alla luce del fatto che le auto ritenute di intralcio e di esposti nell'agosto 2025, in realtà sarebbero state parcheggiate sullo spazio privato.

6.3.1. L'eccezione va disattesa, dato che gli episodi dell'agosto 2025 sono stati focalizzati ai fini della valutazione cautelare tradottasi nell'ordinanza n. 75/2025, ma la pretesa azionata consiste nell'ottenere un passo carrabile e l'installazione di un divieto di sosta che assicurino la possibilità di transitare dal proprio garage alla strada pubblica - e non, come sostiene il Comune, nell'impedire la fruizione da parte dei terzi confinanti (tra l'altro neanche chiamati in giudizio) dello spazio esterno alla proprietà.

6.3.2. Può aggiungersi, riguardo a detta ultima suggestione, che i proprietari confinanti non possono considerarsi controinteressati in senso tecnico, non essendo emerso nel procedimento né di quali soggetti si tratti, né se utilizzino gli immobili ed abbiano effettivo interesse al parcheggio nell'area in questione.

6.4. Ciò chiarito, deve anzitutto escludersi che sull'istanza presentata nel settembre 2000, nonostante il Comune abbia atteso anni prima di rispondere, si sia formato un provvedimento di assenso in forma tacita.

Infatti, secondo il comma 4 dell'art. 20 della legge 241/1990, le previsioni della disposizione in materia di silenzio assenso non si applicano ai procedimenti riguardanti la pubblica incolumità, e la concessione di passo carrabile, incidendo direttamente sulla possibilità di circolazione e sosta sul sedime di uso pubblico rientra in tale categoria.

6.5. Anche a ritenere preferibile una interpretazione restrittiva del predetto ambito di esclusione, la giurisprudenza, come sottolinea la difesa del Comune, è ferma nel ritenere che *“la disciplina del silenzio assenso, ai sensi dell'art. 20 della L. n. 241/90, non è applicabile con riferimento alle istanze che abbiano ad oggetto l'utilizzazione di beni pubblici (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, n. 4660 del 7 giugno*

2020: “L'occupazione di suolo pubblico richiede invero un provvedimento di concessione rilasciato dal Comune competente, provvedimento che non può essere sostituito dal silenzio-assenso ex articolo 20 della legge 241 del 1990 considerato che il procedimento concessorio presuppone l'esercizio di una potestà discrezionale anzitutto sull'an, che esclude in radice l'applicabilità del regime del silenzio-assenso.”) (Cons. Stato, V, n. 9762/2023; vedi anche, *idem*, n. 8190/2025 e n. 2019/2017). E che “Il provvedimento “implicito” da parte della pubblica amministrazione è fattispecie, di norma, incompatibile con la concessione di suolo pubblico, dato che, sino all'emissione del provvedimento formale di concessione o di rinnovo, si esclude la legittima occupazione del suolo, anche se già nella disponibilità del richiedente ed anche se questi corrisponda dei canoni per l'occupazione (Consiglio di Stato, Sez. V, 26 aprile 2023, n. 4195)” (Cons. Stato, V, n.3756/2025).

6.6. Né può ritenersi che il diritto all'autorizzazione del passo carrabile sia stato, comunque, acquisito con la licenza edilizia n. [omissis] (autorizzazione per la costruzione dell'edificio con garage al piano terra) e con l'autorizzazione edilizia n. [omissis] (rilasciata per la recinzione).

6.6.1. Per la ricorrente, l'istanza del 23 settembre 2020 non richiedeva l'apertura di un nuovo varco carrabile, bensì esclusivamente la regolarizzazione amministrativa, mediante il rilascio del numero di autorizzazione e l'installazione della segnaletica prescritta, di un passo carrabile già esistente e legittimamente autorizzato fin dal 1973.

6.6.2. Le posizioni delle parti divergono riguardo al contenuto degli interventi che sarebbero stati assentiti dai titoli edilizi rilasciati alla madre della ricorrente. Per la ricorrente, la presenza del garage (destinazione inequivoca al ricovero auto) rende la presenza del cancello carrabile una conseguenza necessaria e immediata, implicita nell'autorizzazione alla recinzione stessa. Il Comune nega tale conseguenza, pur ammettendo l'incompletezza degli atti che è stato possibile rinvenire negli archivi comunali (risulterebbero mancanti le tavole progettuali della recinzione del 1973 e l'originale cartaceo della pratica del 2020, fatta salva solo la prima pagina con data e protocollo).

6.6.3. La ricorrente sottolinea che la negligenza del Comune nella conservazione dei propri archivi non può riverberarsi in danno del cittadino, dovendo soccorrere in tal caso la presunzione di legittimità di uno stato di fatto consolidato e coerente con i titoli edilizi principali. Al riguardo, tuttavia - oltre alle notorie difficoltà organizzative dei Comuni, come quello di Nocera Umbra, colpiti dal sisma - va considerato che all'incompletezza documentale non è estranea la ricorrente, trattandosi di documenti che erano stati presentati dalla sua dante causa e comunque di provvedimenti che si suppone siano stati a suo tempo rilasciati alla istante in copia conforme dopo l'adozione.

6.6.4. In ogni caso, nelle tavole di progetto allegate alla c.e. n. [omissis], un vano del piano seminterrato è indicato come garage e sono presenti spazi di manovra. E' quindi logico presumere - come prospettato dalla ricorrente, secondo l'*id quod plerumque accidit* - che con detti provvedimenti fosse stato assentita anche la realizzazione del cancello, essendo illogico che un'Amministrazione autorizzi la recinzione di un lotto edificato con garage annesso senza prevedere contestualmente il varco necessario per accedervi. Può quindi convenirsi con la ricorrente sull'esistenza dei presupposti di regolarità edilizia della richiesta di passo carrabile.

6.6.5. Resta però il fatto che il possesso di un titolo edilizio per il varco/cancello carrabile non comporta automaticamente la spettanza di una concessione di passo carrabile, che è provvedimento autonomo e sottoposto ad altri presupposti di legge. In altri termini, la conformità (urbanistica ed) edilizia non assorbe tutte le valutazioni necessarie all'autorizzazione di un passo carrabile, in quanto questa comporta in sostanza la concessione ad un privato di una parte di suolo pubblico, sottraendola alla generalità degli altri consociati, e richiede la valutazione di altri interessi, *in primis* quelli alla sicurezza della circolazione.

6.7. La pretesa a che venga accertata l'intervenuta formazione dell'autorizzazione al passo carrabile, affidata al primo e (in parte) terzo motivo di ricorso non può dunque ritenersi fondata.

6.8. Né quindi può ritenersi che il provvedimento di diniego del 30 luglio 2025 sia inefficace ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis, della legge 241/1990.

6.9. La mancanza del necessario titolo autorizzatorio impedisce anche di ravvisare nella vicenda una situazione consolidata ed un affidamento tutelabile. Ne discende l'infondatezza del quinto motivo di ricorso.

6.10. La nota comunale prot. [omissis], impugnata, non è un provvedimento di autotutela, bensì un diniego. Ciò vale ad escludere la fondatezza del secondo motivo di ricorso.

6.11. La circostanza che il diniego sia intervenuto a distanza di anni (e solo a seguito di una doppia richiesta/diffida da parte della ricorrente) evidenzia un'inerzia di per sé illegittima, secondo quanto viene postulato anche nel sesto motivo di ricorso, le cui conseguenze, alla luce delle pretese concretamente azionate, non è tuttavia necessario accertare in questa sede, a parte quanto si dirà riguardo in prosieguo all'obbligo di provvedere.

6.12. Occorre a questo punto esaminare il contenuto del diniego opposto con la nota prot. [omissis], specificamente censurato con il terzo (in parte) e quarto motivo di ricorso.

6.12.1. Nell'istanza dell'8 settembre 2000, la madre della ricorrente aveva chiesto *“autorizzazione realizzazione passo carrabile in corrispondenza del proprio accesso che fu costruito in forza di C.E. [omissis], lo stesso prospicie la via pubblica all'interno dell'abitato di Vitiano. Allega documentazione fotografia, planimetria catastale, ecc.”*.

6.12.2. Il diniego, nella parte finale sopra riportata, si limita a rilevare un dato di fatto – che la concessione n. [omissis] non concernesse la recinzione ed il passo carrabile – che non è stato contestato in giudizio. Tuttavia, la circostanza che, nonostante l'erronea indicazione contenuta nell'istanza, la recinzione ed il cancello dovessero considerarsi assentiti in base a titoli edilizi preesistenti, secondo quanto sopra esposto, doveva essere nota al Comune. Se dal non averne tenuto conto, a causa appunto dell'erronea indicazione, non può farsi discendere una responsabilità diretta del Comune, la regolarità edilizia del cancello deve ritenersi un presupposto accertato.

6.12.3. Risulta pertanto illegittima la prima parte del diniego, nella quale l'elemento che impedirebbe l'accoglimento dell'istanza di passo carrabile viene individuato nel mancato rispetto di quanto previsto dall'art. 21, comma 4, lettera g), del regolamento regionale n. 2/2015. Detta disposizione individua le opere pertinenziali (di cui all'articolo 7, comma 1, lettera e), punto 6 e all'articolo 124, comma 1, lettere c) e d) del TU) sottoposte a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), comprendendovi, alla lettera g), *“le recinzioni, con esclusione di quelle di cui all'articolo 89 comma 2 del T.U., i muri di cinta e le cancellate di qualunque tipo che fronteggiano strade o spazi pubblici o recinzioni pertinenziali di edifici che interessino superficie superiore a metri quadrati 3.000”*. Dunque, il riferimento al mancato rispetto dell'art. 21, comma 4, lettera g), equivale a negare la conformità edilizia del varco/cancello, ciò che contrasta con quanto sopra accertato e comporta quindi, in accoglimento parziale del ricorso, l'annullamento del diniego.

6.13. Va aggiunto che le considerazioni su altri elementi preclusivi dell'autorizzazione del passo carrabile, contenute nelle difese del Comune ma fatte oggetto di confutazioni dalla ricorrente (anche nel quarto motivo di ricorso) e riguardanti gli artt. 25 del regolamento regionale 2/2015 e 46 del d.P.R. 495/1992 (regolamento di attuazione del Codice della Strada di cui al d.lgs. 285/1992), nella parte in cui richiederebbero l'arretramento del cancello dal bordo strada), oppure la portata applicativa dell'art. 22 del Codice, costituiscono, come eccepito dalla ricorrente, motivazione postuma del provvedimento, come tale non ammissibile. In ogni caso, trattandosi di contenuti meramente ipotetico del provvedimento, e comunque di poteri non esercitati, il Collegio non può occuparsene, in applicazione dell'art. 34, comma 2, cod. proc. amm.

6.14. La presente pronuncia deve quindi arrestarsi nel rilevare l'illegittimità del diniego, così come formulato nel provvedimento impugnato. Ne discende l'obbligo del Comune di Nocera Umbra di provvedere nuovamente sull'istanza in questione (salve le integrazioni che la ricorrente intenderà effettuare) entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza, tenendo conto di quanto sopra esposto.

7. Considerato l'esito del giudizio, le spese possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei sensi e limiti indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente, Estensore

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO