

EDILIZIA E URBANISTICA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 05 maggio 2025, n. 3738

1. Edilizia e urbanistica – Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Opere di restauro e risanamento conservativo - SCIA –Impugnazione - Interesse ad agire - Presupposti: vicinitas e pregiudizio, concreto ed attuale – Concorrenza – Necessità.

2. Edilizia e urbanistica – Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – SCIA – Impugnazione - Interesse ad agire - Prova dello specifico pregiudizio, concreto ed attuale – Necessità.

3. Edilizia e urbanistica – Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Opere di restauro e risanamento conservativo – Diritti dei vicini - Violazione della privacy – Onere della prova grava sul ricorrente -Mancanza -Inammissibilità del ricorso.

1. Come ribadito nella decisione dell'Adunanza plenaria n. 22/2021, la mera vicinitas, pur necessaria per dimostrare la legittimazione ad agire, non basta, infatti, da sola a far ritenere ammissibile il ricorso di un soggetto avverso il titolo edilizio rilasciato per un'area nei confronti della quale egli vanta un rapporto di stabile collegamento, dovendosi altresì verificare se esiste un vantaggio concreto ed attuale che il ricorrente potrebbe effettivamente trarre dalla caducazione del titolo edilizio contestato, interesse che va valutato non genericamente, ma tenuto conto delle specifiche censure articolate in atti.

2. In base a tali coordinate e dinanzi alla contestazione della sussistenza del suo interesse, l'originario ricorrente avrebbe dovuto allegare e dimostrare di subire un concreto pregiudizio dall'intervento progettato dal Condominio e di avere un interesse attuale e diretto ad impedirne la realizzazione e a rimuoverne eventualmente gli effetti.

3. Dagli atti di causa (e, in particolare attraverso le fotografie dei luoghi di causa e un calcolo tridimensionale delle distanze tra gli edifici) è, invece, emerso che l'immobile del sig. Rocchi dista ben 23 metri (estensione rilevante se rapportata alla conformazione del centro storico) dalla sede dei lavori del Condominio, che si colloca, per di più, ad un'altezza superiore di due piani rispetto a quella della sua abitazione e ciò finisce per confutare efficacemente tutti i profili di pregiudizio peraltro genericamente rappresentati nel corso del giudizio dinanzi al T.a.r., sia quanto alla pretesa lesione della privacy – poiché il punto di maggiore vicinanza e “visibilità” tra le due proprietà era già costituito dai terrazzi che nei loro rispettivi preesistenti affacci non hanno subito alcuna modifica – sia in relazione alla asserita sottrazione di luce e di aria o alla affermata perdita della visuale o del valore dell'immobile, non ulteriormente specificate e anzi smentite anch'esse dall'effetto di sostanziale razionalizzazione e sistemazione delle coperture del fabbricato e di miglioramento del complessivo impatto visivo della costruzione determinato dall'intervento realizzato dal Condominio.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Reggio Emilia e della sig.ra Veronica Simeone

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2025 il consigliere Ofelia Fratamico

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito

- dalla nota prot. n. PG 19377/2020 del 22 gennaio 2020 del Servizio di rigenerazione e qualità urbana del Comune di Reggio Emilia di conferma della legittimità dei lavori di cui alla SCIA n. 73534/2019;
- dal parere favorevole ai lavori oggetto della suddetta SCIA, rilasciato in favore del Condominio di via del Portone n. 7 dalla Commissione per la qualità architettonica ed il paesaggio del Comune di Reggio Emilia durante la seduta del 29 aprile 2019, verbale n. 9;
- da tutti gli atti antecedenti, conseguenti o comunque connessi del procedimento.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati con ricorso e motivi aggiunti dal sig. Ettore Rocchi dinanzi al T.a.r. per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma, sulla base delle seguenti censure:

a) violazione e falsa applicazione degli artt. 4.1.3., 4.1.5 E 4.1.7 delle NTA del RUE del Comune di Reggio Emilia in relazione all'allegato (art. 9 comma 1) della l.reg. n. 15/2013, violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 10 e 22 del d.P.R. n.380/2001;

b) eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, illogicità della motivazione, ingiustizia manifesta, violazione e falsa applicazione dei capitoli 7.8.1.4., 8.4.1. e 8.4.2. delle NTC 2018 ex d.m. 17 gennaio 2018, nonché violazione e falsa applicazione del comma 2-quater dell'art. 2 della l. reg. n. 5/2014, violazione e falsa applicazione degli artt. 4.1.3., 4.1.5 E 4.1.7 delle NTA del RUE del Comune di Reggio Emilia in relazione all'allegato (art. 9 comma 1) della l.reg. n. 15/2013, violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 10 e 22 del d.P.R. n.380/2001;

c) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 della legge reg. n. 15/2013 e degli artt. da 1 a 5 della l.n. 241/1990, violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., illegittimità derivata, eccesso di potere per inesistenza della motivazione e violazione del giusto procedimento, aggravamento del procedimento, sviamento di potere;

d) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 della legge reg. n. 15/2013 in relazione al capo II della legge reg. n. 23/2004, violazione e falsa applicazione degli artt. 24 e 97 Cost., illegittimità derivata, eccesso di potere per difetto dei presupposti, aggravamento del procedimento, sviamento di potere;

3. Con i medesimi atti il ricorrente ha anche agito in giudizio per l'accertamento dell'illegittimità delle opere oggetto della SCIA prot. n. 73534/2019 e per la condanna dell'Amministrazione comunale all'adozione dei provvedimenti previsti dal co. 4 dell'art. 19 della l. n. 241/1990, anche mediante la rimozione degli effetti dannosi derivanti dall'attività edilizia intrapresa con la SCIA stessa.

4. Con la sentenza n. 332 del 22 novembre 2022 il T.a.r. per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma ha dichiarato inammissibili il ricorso e i motivi aggiunti, compensando tra le parti le spese di lite.

5. L'originario ricorrente ha, quindi, chiesto al Consiglio di Stato di riformare tale pronuncia, affidando il proprio appello a quattro motivi così rubricati:

I - error in iudicando, contraddittorietà ed illogicità della sentenza, anche in relazione ai principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza 9 dicembre 2021, n. 22;

II - segue: contraddittorietà ed illogicità della sentenza, error in iudicando, omessa pronuncia e carenza di motivazione;

III - il merito della vicenda: riproposizione delle domande e delle eccezioni non vagliate dal Tribunale amministrativo regionale;

IV - riforma del governo delle spese.

6. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Reggio Emilia e la sig.ra Veronica Simeone, eccependo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.

7. Con memorie del 18, 20 e 22 dicembre 2024 e repliche del 27 e 30 dicembre 2024 e del 2 gennaio 2025 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni.

8. All'udienza pubblica del 23 gennaio 2025 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

9. Con il primo motivo l'odierno appellante, proprietario di un immobile sito in Reggio Emilia, in via Franchi n. 6, strada limitrofa a via del Portone ove sorge il Condominio di via del Portone n. 7, ha lamentato l'erroneità e la contraddittorietà della sentenza impugnata che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti da lui proposti per l'accertamento dell'illegittimità delle opere di cui alla SCIA n. 73534/2019 per difetto di interesse, anche in base ai principi ribaditi dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 22/2021. Al riguardo l'originario ricorrente ha, in particolare, sostenuto che il "TAR Parma, violando il principio di diritto espresso dall'Adunanza Plenaria avesse, dunque, astratto l'elemento della vicinitas dall'accertamento dell'interesse ad agire, attribuendo allo stesso un'impropria funzione preminente e <<di differenziazione>>...nell'individuazione delle condizioni dell'azione, tale per cui quest'ultimo elemento sarebbe valso nel caso di specie <<da solo ed in automatico a soddisfare anche l'interesse al ricorso>>".

10. L'appellante ha, altresì, ribadito che il suo immobile dovesse considerarsi sicuramente limitrofo a quello del Condominio, essendo posto ad appena 17 metri in linea d'aria dallo stesso e che la sua legittimazione e il suo interesse ad agire dovessero essere accertati in concreto alla luce delle effettive azioni esercitate e del pregiudizio patito.

11. Con il secondo motivo il sig. Rocchi ha, poi, dedotto la omessa valutazione da parte del T.a.r. sia della sottrazione nei suoi confronti degli elementi naturali – costituiti, in primo luogo, da aria e luce - dovuta all'intervento costruttivo realizzato dal Condominio sia "della perdita di valore causata al (suo) immobile...dalle opere illegittimamente assentite...", sia, infine, della diminuzione della riservatezza del suo ambiente domestico e della prospettiva visuale in precedenza goduta.

12. Con il terzo e il quarto motivo l'appellante, sul presupposto della ammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti, ha, quindi, riproposto le doglianze già formulate in primo grado circa il superamento da parte del Condominio dei "limiti quantitativi e qualitativi sotto il profilo degli interventi assentibili dalla norma di attuazione del RUE" e circa gli effetti di mutamento sostanziale dell'aspetto dell'edificio in conseguenza dell'intervento di cui alla SCIA del 2019, non riconducibile in alcun modo al semplice recupero e risanamento conservativo, bensì consistente in una vera e propria ristrutturazione edilizia, preclusa nella zona in cui il fabbricato si trovava. Nell'ambito delle medesime censure l'originario ricorrente ha anche lamentato lo sviamento di potere in cui l'Amministrazione comunale sarebbe incorsa, permettendo i lavori di cui alla predetta SCIA, comunque illegittimi, ed ha insistito per l'effettuazione di una CTU per la verifica dello stato dei luoghi e della consistenza di quanto realizzato, chiedendo a questo Consiglio di Stato di condannare il Condominio alla rifusione in suo favore delle spese del giudizio.

13. Per ragioni logiche e di economia dei mezzi processuali devono essere preliminarmente vagliate le censure svolte dall'appellante avverso la declaratoria di inammissibilità del ricorso che, se infondate, precluderebbero l'esame delle doglianze di merito formulate in primo grado e riproposte in appello.

14. Per verificare l'effettiva sussistenza dell'interesse a ricorrere è utile ricostruire, sia pure sinteticamente, la situazione all'origine della controversia e le posizioni espresse dalle parti. Nel caso in questione il sig. Rocchi, proprietario di un immobile in via Franchi n. 6, con il ricorso di primo grado e con i motivi aggiunti si doleva dell'illegittimità delle opere di restauro e risanamento conservativo con recupero a fini abitativi del sottotetto ed installazione di un ascensore condominiale (con spostamento di alcuni volumi incongrui esistenti su due terrazzi di copertura) progettate dal Condominio di via del Portone n. 7, posto nelle vicinanze della sua abitazione, deducendo come i lavori corrispondessero, in realtà, ad una vera e propria ristrutturazione – vietata nel centro storico – e, quanto al danno, che l'intervento avrebbe "sostanzialmente determinato la creazione di nuove volumetrie abitative dove prima non c'erano, mediante un organismo edilizio del tutto nuovo ed incongruo rispetto sia all'edificio su cui è sorto che al contesto (centro storico) in cui è allocato". In relazione alla sussistenza dell'interesse ad agire, specificamente contestato dalle controparti dinanzi al T.a.r. con la produzione di una perizia di parte il ricorrente ha, poi, sostenuto, in particolare, nel

corso del giudizio (doc. 25 del fascicolo di primo grado) che “a seguito dell’esecuzione dell’ampliamento del fabbricato ... (fosse) stato realizzato un corpo di fabbrica ad uso residenziale con finestrate rivolte verso la (sua) proprietà... e che quindi la nuova destinazione d’uso (consentisse)... l’utilizzo frequente di porzioni immobiliari dalle quali è facilmente possibile prendere visione degli interni della (sua) abitazione...”.

15. Per precisare ulteriormente il pregiudizio arrecato dall’intervento edilizio attuato dal Condominio al suo immobile l’originario ricorrente ha, inoltre, affermato che in precedenza la prospezione sulla sua proprietà sarebbe stata possibile “esclusivamente dai locali accessori esterni all’abitazione (soffitta e terrazzino di copertura) percorrendo una scala di uso difficoltoso” e che “l’impatto ambientale dell’ampliamento (realizzato sarebbe stato)...di notevole invasione visiva, tale da modificare completamente il profilo dei tetti della zona interessata”. Le parti appellate, come già evidenziato in primo grado, hanno, invece, osservato che i due terrazzi del Condominio erano preesistenti all’intervento edilizio oggetto della SCIA del 2019 e si collocavano già al quarto e quinto piano del fabbricato, mentre la proprietà dell’appellante non arrivava oltre il terzo piano. Da tale assetto dei luoghi derivava la circostanza per la quale la visuale dal Condominio sull’abitazione del sig. Rocchi era già possibile prima dei lavori contestati (risultando anche più “invasiva” da altre porzioni dell’immobile condominiale, non interessate dalle opere de quibus); la distanza tra i due edifici, secondo gli appellati, non sarebbe, poi, stata di soli 17 metri, come sostenuto dall’appellante, ma almeno di 22 metri e gli spostamenti di volumi avrebbero addirittura migliorato l’impatto visivo dei terrazzi, in precedenza occupati da superfetazioni disordinate, contenenti anche amianto.

16. Alla luce dei suddetti elementi, la sentenza del T.a.r. che ha dichiarato inammissibile il ricorso corredato di motivi aggiunti, risulta, in verità, corretta e meritevole di conferma. Come ribadito nella decisione dell’Adunanza plenaria n. 22/2021, la mera vicinitas, pur necessaria per dimostrare la legittimazione ad agire, non basta, infatti, da sola a far ritenere ammissibile il ricorso di un soggetto avverso il titolo edilizio rilasciato per un’area nei confronti della quale egli vanta un rapporto di stabile collegamento, dovendosi altresì verificare se esiste un vantaggio concreto ed attuale che il ricorrente potrebbe effettivamente trarre dalla caducazione del titolo edilizio contestato, interesse che va valutato non genericamente, ma tenuto conto delle specifiche censure articolate in atti.

17. In base a tali coordinate e dinanzi alla contestazione della sussistenza del suo interesse, l’originario ricorrente avrebbe dovuto allegare e dimostrare di subire un concreto pregiudizio dall’intervento progettato dal Condominio e di avere un interesse attuale e diretto ad impedirne la realizzazione e a rimuoverne eventualmente gli effetti.

18. Dagli atti di causa (e, in particolare attraverso le fotografie dei luoghi di causa e un calcolo tridimensionale delle distanze tra gli edifici) è, invece, emerso che l'immobile del sig. Rocchi dista ben 23 metri (estensione rilevante se rapportata alla conformazione del centro storico) dalla sede dei lavori del Condominio, che si colloca, per di più, ad un'altezza superiore di due piani rispetto a quella della sua abitazione e ciò finisce per confutare efficacemente tutti i profili di pregiudizio peraltro genericamente rappresentati nel corso del giudizio dinanzi al T.a.r., sia quanto alla pretesa lesione della privacy – poiché il punto di maggiore vicinanza e “visibilità” tra le due proprietà era già costituito dai terrazzi che nei loro rispettivi preesistenti affacci non hanno subito alcuna modifica - sia in relazione alla asserita sottrazione di luce e di aria o alla affermata perdita della visuale o del valore dell'immobile, non ulteriormente specificate e anzi smentite anch'esse dall'effetto di sostanziale razionalizzazione e sistemazione delle coperture del fabbricato e di miglioramento del complessivo impatto visivo della costruzione determinato dall'intervento realizzato dal Condominio.

19. Tali considerazioni, tutte convergenti nel senso di escludere la sussistenza di un interesse concreto ed attuale del ricorrente al ricorso di primo grado, conducono, come detto, alla conferma della declaratoria di inammissibilità emessa dal T.a.r. nella decisione impugnata e al rigetto dell'appello.

20. Le spese del presente grado seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna l'appellante alla rifusione in favore del Comune di Reggio Emilia e della controinteressata sig. Veronica Simeone delle spese del presente grado di appello, liquidate in € 4.000,00 oltre accessori di legge per ciascuno.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, President

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore