

RICORSI IMPUGNAZIONI DOMANDE GIUDIZIALI

**in materia di
URBANISTICA ED EDILIZIA
DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO
ESPROPRIAZIONE PER P.U.**

raccolta di giurisprudenza 2016-2020

RICORSI IMPUGNAZIONI DOMANDE GIUDIZIALI

in materia di
**URBANISTICA ED EDILIZIA
DEMANIO E PATRIMONIO PUBBLICO
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ**

raccolta di giurisprudenza **2016-2020**

Abstract: la presente opera è una raccolta, organizzata in una tassonomia tematica, di massime giurisprudenziali (denominate 'sintesi') in materia di DOMANDE GIURISDIZIONALI, IMPUGNAZIONI e RICORSI IN GIUDIZIO nell'ambito del governo del territorio (urbanistica ed edilizia, espropriazione per pubblica utilità, demanio e patrimonio pubblico), elaborate dalla redazione delle riviste giuridiche Esproprianline.it e Patrimoniopubblico.it, tratte da pronunce recensite dalla medesima rivista appartenenti agli anni 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2020 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. Le sintesi, quando costituiscono una rielaborazione originale delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle sintesi costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: agosto 2020 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: edilizia, urbanistica, espropriazione per pubblica utilità, demanio e patrimonio pubblico - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-288-8 - codice: JRE160 - nic: 368 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova.

mosse alla consulenza tecnica d'ufficio già dinanzi al giudice "a quo", la loro rilevanza ai fini della decisione e l'omesso esame in sede di decisione; al contrario, una mera disamina, corredata da notazioni critiche, dei vari passaggi dell'elaborato peritale richiamato in sentenza, si risolve nella mera prospettazione di un sindacato di merito, inammissibile in sede di legittimità (Cass. 4 maggio 2009, n. 10222; Cass. 6 settembre 2007, n. 18688; Cass. 28 marzo 2006, n. 7078).»

GIUDIZIO --> IMPUGNAZIONE --> DECISIONE GIUDIZIALE --> CORTE DI CASSAZIONE --> CONTRATTI, INTERPRETAZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.3612 del 10/02/2017 - Relatore: Mauro Di Marzio - Presidente: Salvatore Salvago

Sintesi: Quando di una clausola contrattuale sono possibili due o più interpretazioni (plausibili), non è consentito alla parte che aveva proposto l'interpretazione poi disattesa dal giudice di merito, dolersi in sede di legittimità del fatto che sia stata privilegiata l'altra.

Estratto: «In generale, occorre rammentare che in materia di interpretazione del contratto, la denuncia della violazione delle regole di ermeneutica esige una specifica indicazione dei canoni in concreto inosservati e del modo attraverso il quale si è realizzata la violazione, mentre la denuncia del vizio di motivazione implica la puntualizzazione dell'obiettiva deficienza e contraddittorietà del ragionamento svolto dal giudice del merito; nessuna delle due censure può, invece, risolversi in una critica del risultato interpretativo raggiunto dal giudice, che si sostanzia nella mera contrapposizione di una differente interpretazione. D'altronde, per sottrarsi al sindacato di legittimità, sotto entrambi i cennati profili, quella data dal giudice al contratto non deve essere l'unica interpretazione possibile, o la migliore in astratto, ma una delle possibili, e plausibili, interpretazioni; sicché, quando di una clausola contrattuale sono possibili due o più interpretazioni (plausibili), non è consentito alla parte che aveva proposto l'interpretazione poi disattesa dal giudice di merito - dolersi in sede di legittimità del fatto che sia stata privilegiata l'altra (Cass. 2 maggio 2006, n. 10131; Cass. 25 ottobre 2006, n. 22899; Cass. 16 febbraio 2007, n. 3644; Cass. 20 novembre 2009, n. 24539; Cass. 25 settembre 2012, n. 16254; Cass. 17 marzo 2014, n. 6125).»

GIUDIZIO --> IMPUGNAZIONE --> DECISIONE GIUDIZIALE --> CORTE DI CASSAZIONE --> CONTROLLO SULLA CONGRUITÀ E LOGICITÀ DELLA MOTIVAZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III PENALE n.16770 del 17/04/2019 - Relatore: Giuseppe Noviello - Presidente: Elisabetta Rosi

Sintesi: Nel quadro della valutazione del solo fumus della contravvenzione ex artt. 1161 e 54 cod. nav., in sede di ricorso per cassazione possano essere proposti, sotto il profilo dell'illogicità e contraddittorietà della motivazione, questioni riguardanti l'accertamento del requisito della delimitazione di cui al combinato disposto degli artt. 32 cod. nav., e art. 58 reg. att. cod. nav., ove il giudice del riesame abbia comunque compiuto una valutazione priva dei requisiti di totale arbitrarietà o incompletezza.

Estratto: «3. Con riferimento al primo motivo di impugnazione deve preliminarmente escludersi che a fronte della approfondita valutazione, operata dal tribunale, degli elementi ritenuti idonei a configurare il carattere demaniale delle aree in questione in rapporto al reato contestato e nel quadro, in ogni caso, della valutazione del solo fumus della contravvenzione ex artt. 1161 e 54 cod. nav., in sede di ricorso per cassazione possano essere proposti, sotto il profilo dell'illogicità e contraddittorietà della motivazione, questioni riguardanti l'accertamento del requisito della delimitazione di cui al combinato disposto degli artt. 32 cod. nav., e art. 58 reg. att. cod. nav., ove il giudice del riesame abbia comunque compiuto una valutazione priva dei requisiti di totale arbitrarietà o incompletezza (cfr. in motivazione Sez. 2, n. 18951 del 14/03/2017 Rv. 269656 - 01 Napoli). Tale è il caso in esame, in cui il tribunale ha ampiamente argomentato, mediante il richiamo a dati documentali catastali inclusivi delle aree contestate nel Demanio Marittimo nonché relativi alla evoluzione storica dei rapporti intrattenuti sui beni in esame tra privati e Pubblica Amministrazione, la qualificazione di zone del Demanio marittimo riconosciuta alle medesime. Tanto peraltro anche in applicazione di un chiaro indirizzo giurisprudenziale, per cui in tema di reati demaniali l'indicazione di un terreno nelle mappe catastali come compreso nel demanio marittimo comprova che è stata, a suo tempo, espletata la procedura di delimitazione di cui al combinato disposto dell'art. 32 cod. nav., e art. 58 reg. att. nav.; cosicché in assenza di successive alterazioni dello stato di fatto la natura demaniale del medesimo terreno, così come verificata e registrata, non può essere oggetto di contestazione (cfr. Sez. 3, n. 18691 del 22/03/2016 Rv. 267029 - 01 D'Aietti). Nè a fronte di una ricostruzione fattuale e giuridica così operata può evincersi il dedotto vizio di violazione di legge che presuppone una questione di stretta qualificazione giuridica di dati accertati. Laddove, invece, il ricorrente ha cercato di corroborare il dedotto vizio richiamando propria documentazione (peraltro non allegata al ricorso), asseritamente ritenuta risolutiva a proprio favore in ordine al tema della demanialità delle aree: in tal modo trasmodando essenzialmente in una censura diretta a promuovere una rivalutazione del merito della questione (inammissibile in sede di legittimità), con riferimento, al più, ad aspetti di illogicità o contraddittorietà della motivazione, anche essi inammissibili alla luce dei principi indicati in premessa.»

GIUDIZIO --> IMPUGNAZIONE --> DECISIONE GIUDIZIALE --> CORTE DI CASSAZIONE --> CORREZIONE DELLA MOTIVAZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.11126 del 10/06/2020 - Relatore: Milena Falaschi - Presidente: Giovanni Mammone

Sintesi: La mancanza di motivazione su questione di diritto e non di fatto deve ritenersi irrilevante, ai fini della cassazione della sentenza, qualora il giudice del merito sia comunque pervenuto ad un'esatta soluzione del problema giuridico sottoposto al suo esame. In tal caso, la Corte di cassazione, in ragione della funzione nomofilattica ad essa affidata dall'ordinamento, nonché dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111 Cost., comma 2, ha il potere, in una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 384 c.p.c., di correggere la motivazione anche a fronte di un error in procedendo, quale la motivazione omessa, mediante l'enunciazione delle ragioni che giustificano in diritto la decisione assunta, anche quando si tratti

dell'implicito rigetto della domanda perché erroneamente ritenuta assorbita, sempre che si tratti di questione che non richieda ulteriori accertamenti in fatto.

Estratto: «Con il terzo motivo la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 112 e 132 c.p.c. laddove il TSAP nel confermare il provvedimento regionale impugnato ha statuito che nell'ambito della normativa di settore volta alla pianificazione del bilancio idrico non appare contraddittorio che eventuali diminuzioni possano essere limitate alle aree dove si verificano specifici squilibri, in relazione alle caratteristiche del territorio, con motivazione del tutto avulsa dal motivo di censura. In altri termini, la questione che la ricorrente assume avere sottoposto all'esame del giudice delle acque riguardava l'esigenza di stabilire se le disposizioni legislative concernenti la pianificazione del bilancio idrico potessero essere invocate dalla Regione per giustificare la sottensione di una utenza di acqua pubblica senza indennizzo. Con il quarto motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 112 c.p.c. sotto altro aspetto: per avere il TSAP eluso anche la critica all'affermazione della Regione secondo cui l'impovertimento delle sorgenti acquedottistiche dipenderebbe dall'esercizio della derivazione idroelettrica che capterebbe le acque a monte della zona in cui si realizza una elevata capacità di infiltrazione delle acque che alimentano il sistema delle sorgenti dell'acquedotto, con conseguente loro impoverimento. Infatti, quand'anche il fatto fosse vero, la ricorrente aveva esercitato il proprio diritto di utenza di acqua pubblica tenendo un comportamento giuridicamente corretto. Le due censure - che per la evidente connessione argomentativa che le avvince vanno trattate unitariamente - sono prive di pregio. Occorre premettere che nella più recente giurisprudenza di questa Corte prevale l'affermazione per cui la mancanza di motivazione su questione di diritto e non di fatto deve ritenersi irrilevante, ai fini della cassazione della sentenza, qualora il giudice del merito sia comunque pervenuto ad un'esatta soluzione del problema giuridico sottoposto al suo esame. In tal caso, la Corte di cassazione, in ragione della funzione nomofilattica ad essa affidata dall'ordinamento, nonché dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111 Cost., comma 2, ha il potere, in una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 384 c.p.c., di correggere la motivazione anche a fronte di un error in procedendo, quale la motivazione omessa, mediante l'enunciazione delle ragioni che giustificano in diritto la decisione assunta, anche quando si tratti dell'implicito rigetto della domanda perché erroneamente ritenuta assorbita, sempre che si tratti di questione che non richieda ulteriori accertamenti in fatto (così, Cass. n. 28663 del 2013). Di qui la possibilità di eventualmente integrare la motivazione della sentenza impugnata, ove ritenuta lacunosa. Ciò precisato, gli atti qui impugnati non si pongono in contrasto con le norme invocate, ma anzi subordinano l'utilizzazione della concessione idroelettrica all'uso sostenibile del territorio, proprio dando prevalenza agli interessi pubblici. Del resto se vi fossero tratti di corso d'acqua classificati a rischio, per non compromettere il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità stabiliti nel Piano Regionale di Tutela ed Uso delle Acque, l'Amministrazione ove sussistessero esigenze di approvvigionamento non altrimenti soddisficibili, ne potrebbe disporre l'utilizzazione anche in deroga al disciplinare. E ciò dimostra l'esatto contrario di quanto vorrebbe sostenere parte ricorrente. A parte, poi, il rilevare che per come articolato l'ordito motivazionale le argomentazioni esposte con le censure in esame risultano del tutto ininfluenti proprio per la prevalente ragione addotta dal TSAP della superiore tutela degli interessi pubblici sottesi alla concessione ed al disciplinare che ne regola l'utilizzazione. Il TSAP, infatti, ha affrontato la questione del riconoscimento di un indennizzo a favore della ricorrente ai sensi del R.D. n. 1775 del 1933, art. 45 giungendo

tuttavia ad escluderlo anche in forza delle norme sulla pianificazione idrica di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006 e alla L.R. Friuli Venezia Giulia n. 11 del 2015. Il fatto che la normativa comunitaria stabilisca, altresì, delle soglie minime di produzione e i relativi criteri di calcolo, comporta non già che la produzione di energia da fonti rinnovabili non possa incontrare limiti di sorta, neppure su base provinciale, ma solo che gli Stati membri devono adoperarsi per conseguire tali soglie minime (in tal senso è stata anche l'interpretazione della Corte costituzionale nella sentenza n. 124 del 2010 che ha dichiarato illegittimo la L.R. Calabria n. 42 del 2008, art. 2 in quanto detta norma prevedeva, nelle more dell'aggiornamento del Piano energetico ambientale regionale e della ripartizione nazionale tra le regioni delle produzioni di energia da fonti non rinnovabili, dei limiti di potenza autorizzabile sul territorio regionale. Ciò in contrasto con la L. n. 244 del 2007, art. 2, comma 167, che in ottemperanza agli indirizzi internazionali Protocollo di Kyoto - e comunitari - art. 3 Dir. 2001/77/CE - prevede che la quota minima d'incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili sia ripartita tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della Conferenza permanente tra Stato, regioni e le predette province autonome). E la circostanza secondo cui il TSAP avrebbe statuito che l'impoverimento delle sorgenti acquedottistiche dipenderebbe dall'esercizio della derivazione idroelettrica che capterebbe le acque a monte della zona in cui si realizza una elevata capacità di infiltrazione delle acque che alimentano il sistema delle sorgenti di acquedotto, costituisce apprezzamento delle risultanze probatorie, in particolare di quelle di natura prettamente tecnica, come tali non censurabili in questa sede ove supportate - come nella specie - da adeguata valutazione.»

**GIUDIZIO --> IMPUGNAZIONE --> DECISIONE GIUDIZIALE --> CORTE DI CASSAZIONE -->
CRITERI ESTIMATIVI**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.34099 del 19/12/2019 - Relatore: Laura Scalia -
Presidente: Pietro Campanile

Sintesi: Ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio la censura sull'adozione di un determinato criterio estimativo si risolve nella critica non ad un principio di diritto, onde appare male invocata la violazione degli artt. 115 e 116 c.p.c., bensì ad un apprezzamento di fatto, consistente nell'impiego di una formula di calcolo in luogo di un'altra, ed è dunque censurabile sotto il profilo del vizio di motivazione.

Estratto: «4. I motivi di ricorso, principale ed incidentale, si prestano a congiunta trattazione, nei termini e limiti di seguito indicati, venendo per gli stessi in considerazione la questione della sindacabilità in cassazione dei criteri di stima della indennità di esproprio adottati dai giudici di merito là dove sconfinino in una motivazione omessa che non lasci individuare le ragioni della decisione. Come da tempo ritenuto nella giurisprudenza di legittimità e per quanto in questa sede rileva, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio dei suoli edificabili la censura sull'adozione di un determinato criterio estimativo si risolve nella critica non ad un principio di diritto, onde appare male invocata la violazione degli artt. 115 e 116 c.p.c., bensì ad un apprezzamento di fatto, consistente nell'impiego di una formula di calcolo in luogo di un'altra, ed è dunque censurabile sotto il profilo del vizio di motivazione (vd. Cass. 14/05/2005 n. 10125; Cass. 07/05/2014 n. 9843). Resta poi ferma l'ulteriore precisazione di principio per la quale l'omesso esame del fatto decisivo per il giudizio che è

stato oggetto di discussione tra le parti, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, come riformato dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54, comma 1, lett. b), convertito dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, va inteso, in applicazione dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 preleggi, tenendo conto della prospettiva della novella, mirata ad evitare l'abuso dei ricorsi basati sul vizio di motivazione, non strettamente necessitati dai precetti costituzionali, supportando la generale funzione nomofilattica della Corte di cassazione. Con la conseguenza tra l'altro che è deducibile come vizio della sentenza l'omissione della motivazione e non più l'insufficienza o la contraddittorietà salvo che tali aspetti, consistendo nell'estrinsecazione di argomentazioni non idonee a rivelare la "ratio decidendi", che si rivela come tale non comprensibile, si risolvano in una sostanziale mancanza di motivazione con violazione del "minimo costituzionale" (Cass. n. 26538 del 09/11/2017; Cass. n. 19677 del 01/10/2015; vd. Cass. 04/04/2014 n. 7983). Là dove la motivazione resti integrata da un dato tecnico che riveli della prima la non capacità di dare conto della decisione adottata, essa è sindacabile in sede di legittimità.»

Sintesi: Se in tema di valutazione di aree edificabili, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, il rapporto tra il metodo sintetico-comparativo e quello analitico-strutturale non è governato da un criterio di preferibilità dell'uno rispetto all'altro, è pur vero che traducendosi comunque il metodo in concreto osservato in operazioni di calcolo, le valutazioni condotte dal giudice del merito sul valore aritmetico unitario di stima dei beni ove assolutamente illogiche possono rendere non comprensibile la ratio della decisione adottata e, come tale, mancante la motivazione.

Estratto: «4.1. Tanto è destinato a venire in rilievo nella fattispecie in esame nella parte in cui la Corte di merito ha ritenuto di sostenere la stima di calcolo della indennità nella considerazione che il valore di 6,45 Euro/mq, contenuto nella c.t.p. del Consorzio, sarebbe stato "di poco inferiore" a quello determinato dal c.t.u., e adottato con correttivi dai giudici di appello sino a giungere alla stima di Euro 8,50/mq., di Euro 7,65/mq. La superficie complessiva del terreno oggetto di stima di 31.015 mq e gli sviluppi di calcolo che si accompagnano all'applicazione dei diversi valori unitari, rispettivamente, pari ad Euro 200.046,75 e ad Euro 237.264,75, in modo inequivoco segnala dell'indicata premessa l'assoluta illogicità e la sua inidoneità a sostenere la stima adottata. Se in tema di valutazione di aree edificabili, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, il rapporto tra il metodo sintetico-comparativo e quello analitico-strutturale non è governato da un criterio di preferibilità dell'uno rispetto all'altro (Cass. 19/01/2007 n. 1161; Cass. 31/05/2007 n. 12771), è pur vero che traducendosi comunque il metodo in concreto osservato in operazioni di calcolo, le valutazioni condotte dal giudice del merito sul valore aritmetico unitario di stima dei beni ove assolutamente illogiche possono rendere non comprensibile la ratio della decisione adottata e, come tale, mancante la motivazione. 4.2. A tanto si aggiunga che, poiché nella individuazione del valore di mercato del bene all'adozione di un metodo piuttosto che dell'altro si accompagna l'osservanza di peculiari regole, è ammesso in sede di legittimità il sindacato sulla motivazione relativamente agli elementi su cui il processo di stima si fonda e là dove risultino inosservati i criteri propri del metodo prescelto la motivazione sarà censurabile se ed in quanto contraddittoria ed incapace di esplicitare la scelta operata dal giudice del merito. La Corte di appello pur avendo dichiarato di aver fatto applicazione del criterio di stima sintetico-comparativo non ne consente poi di verificare, come dedotto nei ricorsi principale ed incidentale, l'intervenuta applicazione mancando di

muovere dall'apprezzamento di aree omogenee che del primo è integrativo. I giudici di merito hanno poi, così rendendo incomprensibili le operazioni di stima operate, erroneamente letto nella c.t.u., dai cui valori muovono per determinare l'indennità, una forbice dei prezzi per lotti urbanizzati da parte dell'Asi che sarebbe variata tra gli 8 ed i 10 Euro là dove invece la c.t.u., come in modo convergente e nel rispetto del canone dell'autosufficienza viene dedotto dai ricorrenti principale ed incidentale, faceva riferimento ad un prezzo ricompreso tra i 10 ed i 12 Euro. L'ammontare finale che la Corte di appello fissa in Euro 8,60/mq. con una motivazione che vorrebbe l'indicato valore di poco superiore alla media - e tanto in applicazione di un correttivo per il quale per effetto di successive vendite nella registrata diminuzione dei lotti si incrementi il valore di quelli rimasti invenduti - perde di logicità e disorienta nella individuazione del percorso logico-motivatorio osservato»

Sintesi: Poichè nella individuazione del valore di mercato del bene all'adozione di un metodo piuttosto che dell'altro si accompagna l'osservanza di peculiari regole, è ammesso in sede di legittimità il sindacato sulla motivazione relativamente agli elementi su cui il processo di estimo si fonda e là dove risultino inosservati i criteri propri del metodo prescelto la motivazione sarà censurabile se ed in quanto contraddittoria ed incapace di esplicitare la scelta operata dal giudice del merito.

Estratto: «4.1. Tanto è destinato a venire in rilievo nella fattispecie in esame nella parte in cui la Corte di merito ha ritenuto di sostenere la stima di calcolo della indennità nella considerazione che il valore di 6,45 Euro/mq, contenuto nella c.t.p. del Consorzio, sarebbe stato "di poco inferiore" a quello determinato dal c.t.u., e adottato con correttivi dai giudici di appello sino a giungere alla stima di Euro 8,50/mq., di Euro 7,65/mq. La superficie complessiva del terreno oggetto di stima di 31.015 mq e gli sviluppi di calcolo che si accompagnano all'applicazione dei diversi valori unitari, rispettivamente, pari ad Euro 200.046,75 e ad Euro 237.264,75, in modo inequivoco segnala dell'indicata premessa l'assoluta illogicità e la sua inidoneità a sostenere la stima adottata. Se in tema di valutazione di aree edificabili, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, il rapporto tra il metodo sintetico-comparativo e quello analitico-strutturale non è governato da un criterio di preferibilità dell'uno rispetto all'altro (Cass. 19/01/2007 n. 1161; Cass. 31/05/2007 n. 12771), è pur vero che traducendosi comunque il metodo in concreto osservato in operazioni di calcolo, le valutazioni condotte dal giudice del merito sul valore aritmetico unitario di stima dei beni ove assolutamente illogiche possono rendere non comprensibile la ratio della decisione adottata e, come tale, mancante la motivazione. 4.2. A tanto si aggiunga che, poiché nella individuazione del valore di mercato del bene all'adozione di un metodo piuttosto che dell'altro si accompagna l'osservanza di peculiari regole, è ammesso in sede di legittimità il sindacato sulla motivazione relativamente agli elementi su cui il processo di estimo si fonda e là dove risultino inosservati i criteri propri del metodo prescelto la motivazione sarà censurabile se ed in quanto contraddittoria ed incapace di esplicitare la scelta operata dal giudice del merito. La Corte di appello pur avendo dichiarato di aver fatto applicazione del criterio di stima sintetico-comparativo non ne consente poi di verificare, come dedotto nei ricorsi principale ed incidentale, l'intervenuta applicazione mancando di muovere dall'apprezzamento di aree omogenee che del primo è integrativo. I giudici di merito hanno poi, così rendendo incomprensibili le operazioni di stima operate, erroneamente letto nella c.t.u., dai cui valori muovono per determinare l'indennità, una forbice dei prezzi per lotti urbanizzati da parte dell'Asi che sarebbe variata tra gli 8 ed i 10

Euro là dove invece la c.t.u., come in modo convergente e nel rispetto del canone dell'autosufficienza viene dedotto dai ricorrenti principale ed incidentale, faceva riferimento ad un prezzo ricompreso tra i 10 ed i 12 Euro. L'ammontare finale che la Corte di appello fissa in Euro 8,60/mq. con una motivazione che vorrebbe l'indicato valore di poco superiore alla media - e tanto in applicazione di un correttivo per il quale per effetto di successive vendite nella registrata diminuzione dei lotti si incrementi il valore di quelli rimasti invenduti - perde di logicità e disorienta nella individuazione del percorso logico-motivatorio osservato»

**GIUDIZIO --> IMPUGNAZIONE --> DECISIONE GIUDIZIALE --> CORTE DI CASSAZIONE -->
DECISIONI CONSIGLIO DI STATO**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.8842 del 13/05/2020 - Relatore: Antonietta Scrima -
Presidente: Angelo Spirito

Sintesi: Il ricorso per cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 111 Cost., comma 8 e dell'art. 362 c.p.c. e art. 110 cod. proc. amm., è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione ed è, quindi, esperibile solo nel caso in cui la sentenza del Consiglio di Stato abbia violato l'ambito della giurisdizione in generale, esercitando la giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, oppure, al contrario, negando la giurisdizione sull'erroneo presupposto che la domanda non possa formare oggetto in modo assoluto di funzione giurisdizionale, ovvero qualora abbia violato i c.d. limiti esterni della propria giurisdizione pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale; o negandola o compiendo un sindacato di merito, pur trattandosi di materia attribuita alla propria giurisdizione limitatamente al solo controllo di legittimità degli atti amministrativi, e invadendo arbitrariamente il campo dell'attività riservato alla, P.A..

Estratto: «2.1. Osserva il Collegio che il ricorso per cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 111 Cost., comma 8 e dell'art. 362 c.p.c. e art. 110 cod. proc. amm., è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione e, secondo la costante giurisprudenza di queste Sezioni Unite, è, quindi, esperibile solo nel caso in cui la sentenza del Consiglio di Stato abbia violato l'ambito della giurisdizione in generale, esercitando la giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, oppure, al contrario, negando la giurisdizione sull'erroneo presupposto che la domanda non possa formare oggetto in modo assoluto di funzione giurisdizionale, ovvero qualora abbia violato i c.d. limiti esterni della propria giurisdizione (pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale; o negandola o compiendo un sindacato di merito, pur trattandosi di materia attribuita alla propria giurisdizione limitatamente al solo controllo di legittimità degli atti amministrativi, e invadendo arbitrariamente il campo dell'attività riservato alla, P.A. (v., ex plurimis, Cass., sez. un., 23 luglio 2015, n. 15476; Cass., sez. un., 29 dicembre 2017, n. 31226; Cass., sez. un., 30/03/2018, n. 8047).2.2. Il Collegio non ignora che un orientamento di queste Sezioni Unite ha elaborato un concetto più ampio di giurisdizione, ritenendo sindacabili non solo le norme sulla giurisdizione che individuano "i presupposti dell'attribuzione del potere giurisdizionale", ma anche quelle che stabiliscono "le forme di tutela" attraverso cui la giurisdizione si estrinseca, nei casi nei quali la violazione delle stesse comporta un diniego di

entro i limiti temporali di decadenza dall'azione (cfr. T.R.G.A. Trento, 24.10.2013, n. 346; C.d.S., sez. IV, 12.6.2009, n. 3730; n. 322 del 2013, cit.).»

GIUDIZIO --> IMPUGNAZIONE --> TERMINE DECADENZIALE --> DECORRENZA --> TITOLO EDILIZIO --> ACCESSO AGLI ATTI

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1264 del 03/06/2020 - Relatore: Agnese Anna Barone - Presidente: Francesco Brugaletta

Sintesi: La richiesta di accesso non è idonea ex se a far differire i termini di proposizione del ricorso per l'impugnazione del titolo edilizio, perché se, da un lato, deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro lato, deve parimenti essere salvaguardato l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali.

Estratto: «Il ricorso introduttivo ha oggetto il permesso di costruire rilasciato ai controinteressati e il diniego opposto dal Comune di Gravina di Catania al rilascio del certificato di destinazione urbanistica richiesto dei ricorrenti riguardante il terreno dei controinteressati (nota del 27 novembre 2017). Ferma restando la ricevibilità del ricorso con riguardo a quest'ultima nota il Collegio esamina, in via preliminare, l'eccezione di tardività dell'impugnativa del permesso di costruire formulata dal Comune resistente e dalle parti controinteressate. A tale riguardo i ricorrenti sostengono che il termine di decorrenza per l'impugnazione del permesso di costruire dovesse decorrere dal 10 ottobre 2017, data in cui il Comune di Gravina di Catania avrebbe riscontrato l'istanza di accesso dell'8 agosto 2017, sollecitata il successivo 14 settembre 2017, poiché solo all'esito della documentazione rilasciata il 10 ottobre 2017 (tra cui la "copia conforme" del permesso di costruire) i ricorrenti avrebbero avuto "piena conoscenza" degli atti lesivi. Tale circostanza è tuttavia smentita dagli atti di causa dai quali emerge che sin dal 19 settembre 2017 era stato consentito l'accesso agli atti richiesti con le note sopra citate, come risulta dalla ricevuta sottoscritta dal difensore in relazione alla "copia completa del progetto composto da relazione tecnica, relazione, impianto di depurazione, documentazione fotografica e numero sei tavole". Ora anche a voler ritenere che a quella data (19 settembre) fosse stato consentito l'accesso al solo progetto e non al permesso di costruire (rilasciato in copia conforme il successivo 10 ottobre), è evidente che solo dagli elaborati progettuali era possibile prendere conoscenza di tutte le caratteristiche dello stesso progetto (es. volume, altezza, distanze), dato che il permesso di costruire impugnato non contiene alcun dato "progettuale", ma rinvia al progetto, nonché alle dichiarazioni, disegni di progetto e certificazioni richiamate per relationem nella premessa del titolo edilizio. L'avvenuta conoscenza dei provvedimenti impugnati in epoca antecedente a quella indicata (10 ottobre 2017) è, d'altra parte, desumibile anche dalla residenza dei ricorrenti in prossimità del luogo di edificazione, dalla presenza del cartello lavori, e dallo stato di avanzamento dei lavori (v. relazione depositata in atti dalla società Gemini e non contestata dalla ricorrente dalla quale si evince che alla data del 2 ottobre erano presenti opere tali da evidenziare chiaramente le caratteristiche e la consistenza dell'edificio, nonché le sue distanze dai confini e dalle strade.

La consolidata giurisprudenza (cfr. ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 7 febbraio 2020, n. 962; 23 maggio 2018, n. 3075) ha infatti avuto modo di chiarire che la "piena conoscenza" di cui all'art. 41, comma 2° c.p.a. non deve essere intesa quale "conoscenza piena ed integrale" del provvedimento stesso, dovendosi, invece, ritenere che sia sufficiente ad integrare il concetto la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, in modo da rendere riconoscibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso. Vi è dunque "piena conoscenza" quando si è consapevoli dell'esistenza del provvedimento e della sua lesività e tale consapevolezza determina la sussistenza di una condizione dell'azione, l'interesse al ricorso, mentre la conoscenza "integrale" del provvedimento (o di altri atti del procedimento) influisce sul contenuto del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione. Inoltre, il momento da cui computare i termini decadenziali di proposizione dell'impugnativa del titolo edilizio da parte di terzi deve essere individuato nell'inizio dei lavori, nel caso si sostenga che nessun manufatto poteva essere edificato sull'area ovvero laddove si contesti (come nel caso di specie), la violazione delle distanze; viceversa, esso decorre dallo stato dei lavori e eventualmente dal completamento degli stessi, tutte le volte in cui si contesti il dimensionamento e la consistenza dell'erigendo manufatto (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, n. 5754 del 2017; Sez. VI, n. 4830 del 2017; Sez. IV, n. 3067 del 2017; Sez. IV, 15 novembre 2016, n. 4701; Sez. IV, n. 1135 del 2016; Sez. IV, nn. n. 4909 e 4910 del 2015; Sez. IV, 22 dicembre 2014 n. 6337; Sez. V, 16 aprile 2013, n. 2107; Sez. VI, 18 aprile 2012, n. 2209, che si conformano sostanzialmente all'insegnamento dell'Adunanza plenaria n. 15 del 2011), dovendosi ulteriormente precisare che la richiesta di accesso non è idonea ex se a far differire i termini di proposizione del ricorso, perché se, da un lato, deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro lato, deve parimenti essere salvaguardato l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali. Pertanto, nel caso in esame e con specifico riguardo alle censure formulate nei confronti del titolo edilizio, il ricorso è tardivo dato che già dagli elaborati tecnici consegnati il 19 settembre 2019 era possibile individuare sia i profili concernenti l'asserita violazione delle disposizioni in materia di energia rinnovabile (così come formulata nel ricorso introduttivo), sia la presunta violazione delle distanze (quest'ultima rilevabile anche dallo stato di avanzamento dei lavori). Ciò premesso, solo per completezza espositiva il Collegio rileva che, anche a prescindere dalla rilevata irricevibilità, in parte qua, del ricorso introduttivo, in ogni caso le censure mosse avverso il titolo edilizio appaiono comunque infondate.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II n.3233 del 22/05/2020 - Relatore: Francesco Frigida - Presidente: Gianpiero Paolo Cirillo

Sintesi: Chi intende contestare adeguatamente un titolo edilizio è tenuto ad esercitare sollecitamente l'accesso documentale, ove ne abbia necessità per comprenderne appieno la portata.

Sintesi: La richiesta di accesso agli atti non è idonea a procrastinare i termini di proposizione del ricorso per l'impugnazione del titolo edilizio, perché se da un lato deve

essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro, deve parimenti essere salvaguardato anche l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente o colpevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali.

Estratto: «8. Il collegio di primo grado ha reputato il ricorso di primo grado tardivo in quanto “nel caso di specie i motivi del ricorso sono tutti in diritto e non avevano alcun bisogno di verificare l'andamento dei lavori per prendere contezza dell'asserita illegittimità del provvedimento”.L'appellante, per contro, ha sostenuto di aver avuto contezza dell'asserita difformità del titolo edilizio rispetto alle regole urbanistiche soltanto quando la società ha iniziato la costruzione del sottotetto.In proposito giova osservare che la “piena conoscenza” del provvedimento, quale dies a quo del termine di decorrenza di cui all'art. 41, comma 2, del codice del processo amministrativo, non deve essere intesa come sua conoscenza piena ed integrale; ed invero, è sufficiente allo scopo la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, in guisa da rendere riconoscibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso.Pertanto la norma intende per “piena conoscenza” la consapevolezza dell'esistenza del provvedimento e della sua lesività. Siffatta consapevolezza determina la sussistenza di una condizione dell'azione, qual è l'interesse al ricorso, mentre la conoscenza integrale del provvedimento (o di altri atti del procedimento) influisce sul contenuto del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione e, quindi, sulla causa petendi (cfr. Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 9 aprile 2020, n. 2328, e Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 23 maggio 2018, n. 3075).Con specifico riferimento all'impugnazione dei titoli edilizi, va rilevato che la vicinitas, come nella fattispecie in esame, di un soggetto rispetto all'area e alle opere edilizie contestate induce a ritenere che lo stesso abbia potuto avere più facilmente conoscenza della loro entità anche prima della conclusione dei lavori.La previsione dell'istituto dei motivi aggiunti cosiddetti propri – con cui il ricorrente può proporre ulteriori motivi di ricorso derivanti dalla conoscenza di ulteriori atti (già esistenti al momento dell'introduzione del giudizio, ma ignoti) o dalla conoscenza integrale di atti prima non pienamente conosciuti, entro il (nuovo) termine decadenziale di sessanta giorni decorrente da tale conoscenza sopravvenuta – corrobora la fondatezza dell'interpretazione resa in ordine al significato della “piena conoscenza” (cfr. Consiglio di Stato, sezione II, sentenza, 26 giugno 2019, n. 4390). Se questa, infatti, dovesse essere intesa come conoscenza integrale, il tradizionale rimedio dei motivi aggiunti non avrebbe in sostanza ragion d'essere o dovrebbe essere considerato residuale.La giurisprudenza si è dunque preoccupata di individuare il momento da cui computare i termini decadenziali di proposizione del ricorso nell'ambito dell'attività edilizia, ma con riferimento al solo caso in cui il provvedimento non sia noto al controinteressato. Questo momento è stato ravvisato: nell'inizio dei lavori, nel caso si sostenga che nessun manufatto poteva essere edificato sull'area; ovvero, laddove si contesti il quomodo (ad esempio distanze o consistenza), nel loro completamento o grado di sviluppo tale da renderne palese la dimensione, consistenza e finalità (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenze 23 maggio 2018, n. 3075, e 7 dicembre 2017, n. 5754; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenze 18 ottobre 2017, n. 4830, e 18 aprile 2012, n. 2209; Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 16 aprile 2013, n. 2107). Ad ogni modo, è sempre possibile ritenere in via presuntiva la concreta anteriore conoscenza del

provvedimento lesivo in capo al controinteressato (ad esempio, ai sensi del combinato disposto degli articoli 20, comma 6, e 27, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, avuto riguardo alla presenza in loco del cartello dei lavori e indicazione puntuale del titolo edilizio, ovvero alla effettiva comunicazione all'albo pretorio del comune del rilascio del titolo edilizio; alla consistenza del tempo trascorso fra l'inizio dei lavori e la proposizione del ricorso; alla effettiva residenza del ricorrente in zona confinante con il lotto su cui sono in corso i lavori).Va peraltro evidenziato che chi intende contestare adeguatamente un titolo edilizio è tenuto ad esercitare sollecitamente l'accesso documentale, ove ne abbia necessità per comprenderne appieno la portata.In definitiva, al fine di valutare il rispetto del termine decadenziale per proporre l'azione di annullamento, valgono i seguenti principi sulla verifica della piena conoscenza dei titoli edilizi:- laddove si contesti il quomodo dell'edificazione, occorre di regola la piena conoscenza del provvedimento, che s'intende comunque avvenuta al completamento dei lavori, a meno che sia data prova di una conoscenza anticipata da parte di chi eccepisce la tardività del ricorso anche a mezzo di presunzioni semplici;- laddove si contesti l'an dell'edificazione, è l'inizio dei lavori a segnare il dies a quo per la tempestiva proposizione del ricorso;- la richiesta di accesso non è idonea a procrastinare i termini di proposizione del ricorso, perché se da un lato deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro, deve parimenti essere salvaguardato anche l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente o colpevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenze 4 dicembre 2017, n. 5675, e 15 novembre 2016, n. 4701).Tanto delineato, occorre analizzare la fattispecie alla luce delle su riportate coordinate giurisprudenziali.L'appellante, nella sua qualità di proprietario antistante, non poteva non avere tempestiva, piena e sicura contezza, quanto meno dell'inizio dei lavori assentiti nonché, tramite il cartello di cantiere, degli estremi della concessione edilizia e del suo oggetto della medesima. Il controinteressato era in grado percepire la consistenza e la portata dell'intervento edilizio, compresi i volumi e le distanze, certamente ampiamente prima dei sessanta giorni antecedenti alla data di notificazione del ricorso, avvenuta quando l'opera, dopo due anni dal rilascio del titolo edilizio e dall'inizio dell'edificazione, era ormai in via di completamento.Ciò posto, si osserva che l'appellante ha insistito nel disgiungere il momento della conoscenza del titolo edilizio da quello della acquisita consapevolezza della sua lesività, posticipato alla data di costruzione del sottotetto. Siffatta tesi non è condivisibile, in quanto si finirebbe per procrastinare ad libitum il termine di impugnazione del titolo edilizio, sulla base di una strumentale separazione tra conoscenza formale dello stesso e consapevolezza dei relativi contenuti, che peraltro non trova riscontro di diritto positivo. Va assicurato, infatti, il principio della certezza delle situazioni giuridiche, che impone di non lasciare l'interessato nella perpetua incertezza sulla sorte del proprio titolo edilizio (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 13 giugno 2011, n. 3583).Va infine evidenziato che il controinteressato ha avuto a disposizione un ampio lasso di tempo per svolgere un accesso agli atti, che gli avrebbe consentito di dirimere ogni dubbio circa l'effettiva divisata strutturazione dell'opera.Ne discende che del tutto correttamente il T.a.r. ha reputato che la proposizione del ricorso a distanza di più di due anni dal rilascio della concessione edilizia impugnata e dall'inizio dei relativi lavori non possa trovare giustificazione.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II n.2328 del 09/04/2020 - Relatore: Antonella Manzione -
Presidente: Fabio Taormina

Sintesi: La richiesta di accesso agli atti non è idonea a procrastinare i termini di proposizione del ricorso volto all'impugnazione del titolo edilizio, perché se da un lato deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro, deve parimenti essere salvaguardato anche l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente o colpevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali.

Estratto: «9. Con specifico riferimento all'impugnazione dei titoli edilizi, va innanzitutto rilevato che la vicinitas, come nella fattispecie in esame, di un soggetto rispetto all'area e alle opere edilizie contestate induce a ritenere che lo stesso abbia potuto avere più facilmente conoscenza della loro entità anche prima della conclusione dei lavori. A tale riguardo, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione di un permesso di costruire da parte di terzi, l'effetto lesivo si attegge diversamente a seconda che si contesti l'illegittimità del titolo per il solo fatto che esso sia stato rilasciato (ad esempio, per contrasto con l'inedificabilità assoluta dell'area) ovvero che si contesti il contenuto specifico del permesso (ad esempio, per eccesso di volumetria o per violazione delle distanze minime tra fabbricati). La previsione dell'istituto dei motivi aggiunti cc.dd. propri - per il tramite dei quali il ricorrente può proporre ulteriori motivi di ricorso derivanti dalla conoscenza di ulteriori atti (già esistenti al momento dell'introduzione del giudizio, ma ignoti) o dalla conoscenza integrale di atti prima non pienamente conosciuti, e ciò entro il (nuovo) termine decadenziale di sessanta giorni decorrente da tale conoscenza sopravvenuta - comprova la fondatezza dell'interpretazione resa in ordine al significato della "piena conoscenza" (cfr. sul punto Cons. Stato, sez. II, 26 giugno 2019, n. 4390). Infatti, se quest'ultima dovesse essere intesa come "conoscenza integrale", il tradizionale rimedio dei motivi aggiunti non avrebbe una pratica ragion d'essere, o dovrebbe essere considerato residuale. 10. La giurisprudenza si è dunque preoccupata di individuare il momento da cui computare i termini decadenziali di proposizione del ricorso nell'ambito dell'attività edilizia, ma con riferimento al solo caso in cui il provvedimento non sia noto al controinteressato. Esso è stato quindi ravvisato: nell'inizio dei lavori, nel caso si sostenga che nessun manufatto poteva essere edificato sull'area; ovvero, laddove si contesti il quomodo (distanze, consistenza ecc.), nel loro completamento o grado di sviluppo tale da renderne palese la dimensione, consistenza e finalità (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 23 maggio 2018, n. 3075; id., 7 dicembre 2017, n. 5754; Sez. VI, 18 ottobre 2017, n. 4830; id., 18 aprile 2012, n. 2209; Sez. V, 16 aprile 2013, n. 2107). A ciò deve aggiungersi che resta comunque ferma la possibilità, da parte di chi solleva l'eccezione di tardività, di provare, anche in via presuntiva, la concreta anteriore conoscenza del provvedimento lesivo in capo al ricorrente (ad esempio, ai sensi del combinato disposto degli artt. 20, comma 6, e 27, comma 4, t.u. edilizia, avuto riguardo alla presenza in loco del cartello dei lavori, specie se munito di rendering e indicazione puntuale del titolo edilizio, ovvero alla effettiva comunicazione all'albo pretorio del comune del rilascio del titolo edilizio; alla consistenza del tempo trascorso fra l'inizio dei lavori e la proposizione del ricorso; alla effettiva residenza del ricorrente in zona confinante con il lotto su cui sono in corso i lavori; ecc.). Per contro, chi intende contestare adeguatamente un titolo edilizio è

concretamente se i lavori assentiti dall'atto impugnato comportino un effettivo pregiudizio per il ricorrente.

Estratto: «L'Amministrazione ha dato conto della vicinanza dei due fondi (pari a circa 90 ml) e ciò è sufficiente a consolidare la legittimazione dell'accedente, in quanto "Nel processo amministrativo la "vicinitas", intesa come situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato, costituisce criterio di per sé sufficiente a rappresentare l'interesse al ricorso contro un titolo edilizio, con la conseguenza che, in sua presenza, non è necessario accertare concretamente se i lavori assentiti dall'atto impugnato comportino un effettivo pregiudizio per il ricorrente" (cfr. T.A.R. Potenza Basilicata, sez. I, 28 novembre 2016, n. 1071; T.A.R. Torino Piemonte, sez. II, 15 novembre 2016, n. 1407, ove si afferma che è "sufficiente la vicinitas quale elemento che distingue la posizione giuridica di un soggetto da quella della generalità dei consociati"). Le considerazioni formulate in ricorso circa il concorso da parte del Belmonte al depauperamento degli standard urbanistici mediante il recente conseguimento di sanatoria edilizia risultano inconferenti, in quanto, poiché impingono anch'esse nel merito della controversia, incardinata presso questo Tribunale e nella quale l'accedente ha proposto intervento ad opponendum, non hanno alcuna incidenza sulla legittimazione all'accesso. Va ribadito che, in base a consolidato orientamento pretorio assurgente al rango di jus receptum, "Ai sensi dell'art. 22, l. 7 agosto 1990, n. 241 soggetti legittimati all'accesso ai documenti amministrativi sono tutti coloro che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione tutelata e collegata al documento al quale si chiede l'accesso; inoltre l'interesse all'accesso ai documenti va valutato in astratto, senza che possa essere operato, con riferimento al caso specifico, alcun apprezzamento in ordine alla fondatezza o ammissibilità della domanda giudiziale che l'interessato potrebbe eventualmente proporre sulla base dei documenti acquisiti mediante l'accesso, non potendo valutarsi la legittimazione all'accesso alla stessa stregua di una legittimazione alla pretesa sostanziale sottostante" (cfr. T.A.R. Torino Piemonte, sez. I, 05 ottobre 2016, n. 1209). In conclusione la posizione giuridica del Belmonte, quale proprietario di area limitrofa, è già sufficientemente idonea, per le ragioni anzidette, a consolidare il suo interesse "diretto, concreto e attuale" all'accesso.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.3041 del 22/11/2016 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Francesco Brugaletta

Sintesi: In tema di impugnazione di atti relativi ad interventi di costruzione, la cosiddetta "vicinitas", cioè la situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo, appare sufficiente a radicare la legittimazione del confinante, non essendo necessario accertare, in concreto, se i lavori assentiti comportino o meno un effettivo pregiudizio per il soggetto che propone l'impugnazione, atteso che la realizzazione di consistenti interventi che comportino una rilevante e notevole alterazione del preesistente assetto urbanistico ed edilizio deve ritenersi pregiudizievole "in re ipsa", in quanto il nocumento è conseguente alla minore qualità panoramica, ambientale, paesaggistica, ovvero alla possibile diminuzione di valore dell'immobile.

Estratto: «2. L'eccezione di inammissibilità del gravame, fondata sul rilievo che le opere destinate a strada e a verde pubblico attrezzato di quartiere non ricadano sul fondo di

proprietà della ricorrente, è infondata. Come risulta dalla documentazione versata in atti, la ricorrente è proprietaria di un appezzamento di terreno (foglio 11, particella 173), confinante con la proprietà della società controinteressata. La giurisprudenza (cfr. fra le tante, Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 922/2013; T.A.R. di Lecce, III, n. 1856/2015; T.A.R. di Lecce, Sez. I, n. 1009/2014, T.A.R. di Salerno, II, n. 1212/2015 e T.A.R. di Catania, Sez. II, n. 1536/2015) ha ripetutamente affermato che, in tema di impugnazione di atti relativi ad interventi di costruzione, la cosiddetta "vicinitas", cioè la situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo, appare sufficiente a radicare la legittimazione del confinante, non essendo necessario accertare, in concreto, se i lavori assentiti comportino o meno un effettivo pregiudizio per il soggetto che propone l'impugnazione, atteso che la realizzazione di consistenti interventi che comportino una rilevante e notevole alterazione del preesistente assetto urbanistico ed edilizio deve ritenersi pregiudizievole "in re ipsa", in quanto il nocumento è conseguente alla minore qualità panoramica, ambientale, paesaggistica, ovvero alla possibile diminuzione di valore dell'immobile.»

TAR PIEMONTE, SEZIONE II n.1407 del 15/11/2016 - Relatore: Ariberto Sabino Limongelli - Presidente: Carlo Testori

Sintesi: L'impugnazione dei titoli edilizi è consentita in capo a chiunque si trovi in una situazione di stabile collegamento con la zona interessata dalla costruzione assentita, a prescindere da ogni indagine sulla sussistenza e dalla dimostrazione di uno specifico interesse e/o di un concreto pregiudizio, essendo sufficiente la vicinitas quale elemento che distingue la posizione giuridica di un soggetto da quella della generalità dei consociati.

Estratto: «2. La parte controinteressata ha inoltre eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, rilevando il carattere meramente emulativo del ricorso. Anche tale eccezione non può essere condivisa. È principio giurisprudenziale consolidato e condiviso quello per cui "L'impugnazione dei titoli edilizi è consentita in capo a chiunque si trovi in una situazione di stabile collegamento con la zona interessata dalla costruzione assentita, a prescindere da ogni indagine sulla sussistenza e dalla dimostrazione di uno specifico interesse e/o di un concreto pregiudizio, essendo sufficiente la vicinitas quale elemento che distingue la posizione giuridica di un soggetto da quella della generalità dei consociati (T.A.R. Catania, sez. I, 18 gennaio 2016, n. 164; Consiglio di Stato, sez. IV, 19 novembre 2015 n. 5278; Consiglio di Stato, sez. III, 17 novembre 2015 n. 5257).»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.1191 del 15/06/2016 - Relatore: Angelo Fanizza - Presidente: Mario Mosconi

Sintesi: La prova di essere proprietario di un terreno confinante consente di riconoscere la sussistenza del requisito della vicinitas che – in caso di impugnazione di titoli edilizi – costituisce elemento necessario e sufficiente a comprovare tanto la legittimazione a ricorrere, quanto l'interesse al ricorso.

Estratto: «Infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse (in quanto gli immobili del ricorrente e dei controinteressati non sarebbero tra loro frontistanti, cfr. pag. 9 della memoria di costituzione). Al riguardo, è sufficiente evidenziare che il

ricorrente ha dato prova di essere proprietario di un terreno (segnatamente, del mappale 370) confinante con quello dei signori Cola. In linea con l'orientamento della Sezione (cfr. sentenza 27 aprile 2016, n. 813), ciò consente di riconoscere la sussistenza del requisito della vicinitas che – in caso di impugnazione di titoli edilizi – costituisce elemento necessario e sufficiente a comprovare tanto la legittimazione a ricorrere, quanto l'interesse al ricorso (cfr., altresì, Consiglio di Stato, sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2403).»

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.420 del 05/05/2016 - Relatore: Richard Goso - Presidente: Giuseppe Daniele

Sintesi: Il requisito della vicinitas deve ritenersi sufficiente a fondare l'interesse ad impugnare le autorizzazioni commerciali rilasciate ad operatori concorrenti, mentre l'inammissibilità, per carenza di legittimazione, dell'azione diretta all'annullamento dei titoli urbanistico-edilizi lascia comunque integra la possibilità che i relativi vizi di legittimità siano esaminati al fine di sindacare la legittimità delle autorizzazioni suddette.

Estratto: «Occorre domandarsi, a questo punto, se il preteso requisito della vicinitas sia sufficiente a fondare l'interesse a ricorrere avverso le autorizzazioni commerciali in forza delle quali è stato attivato il nuovo centro commerciale. La valorizzazione del principio di tutela della concorrenza, infatti, ha indotto talvolta la giurisprudenza amministrativa a negare che il mero timore di vedere diminuiti i livelli di vendita costituisca ragione sufficiente a qualificare l'interesse ad impedire l'apertura di un nuovo esercizio commerciale (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 26 giugno 2008, n. 850) ovvero ad affermare che la posizione derivante dalla preesistenza dell'attività commerciale non costituisca elemento sufficiente a differenziare la posizione della parte ricorrente e, pertanto, non risulti ex se meritevole di tutela, qualora non sia stato allegato un collegamento ulteriore con il titolo autorizzativo di cui si lamenta il rilascio (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 12 febbraio 2009, n. 138). Si registra anche, in una recente pronuncia del Consiglio di Stato (sez. IV, 25 gennaio 2013 n. 489), la drastica affermazione secondo cui, per impugnare un'autorizzazione commerciale, non è sufficiente la mera vicinitas, occorrendo l'allegazione di uno specifico e concreto pregiudizio (che, nella specie, non è avvenuta). In aderenza alle recenti pronunce di questa Sezione, non dubita il Collegio, invece, che vada riconosciuta la legittimazione di un operatore commerciale a pretendere il rispetto, da parte dei potenziali concorrenti, di tutti i precetti normativi che regolano l'attività esercitata, pertanto anche di quelli poste a presidio di interessi pubblici non specificamente correlati alla categoria cui essi appartengono, bensì riguardanti indistintamente tutti i consociati. Con la sentenza n. 363 del 25 febbraio 2013, infatti, si era avuto modo di affermare che, "poiché il legittimo esercizio di un'attività commerciale è subordinato, sia in sede di rilascio del titolo che durante lo svolgimento dell'attività, alla disponibilità giuridica e alla regolarità urbanistica ed edilizia dei locali, è possibile ammettere che un operatore economico impugni un titolo edilizio avendo come sua esclusiva finalità quella di perseguire un interesse commerciale, essendo l'iniziativa strumentale (attraverso la rimozione del titolo edilizio) alla caducazione del titolo commerciale di cui il primo costituisce presupposto". Va richiamata, in tal senso, anche la sentenza n. 228 del 25 febbraio 2015 che ha riconosciuto la legittimazione dei titolari di alcune attività di commercio al dettaglio ad impugnare le autorizzazioni all'apertura di una media struttura di vendita e connessa variante al permesso di costruire, poiché i ricorrenti, "quali titolari di analoghe situazioni giuridiche attive, operanti in zona in potenziale

concorrenza con la nuova struttura, hanno la piena legittimazione a contestare la legittimità delle scelte amministrative che mutano la zona, oltretutto l'interesse concreto a contestare la legittimità di iniziative edilizie e commerciali limitrofe alla propria e, conseguentemente, il rispetto delle regole dettate a livello urbanistico ed edilizio per l'area in cui si trovano i propri interessi giuridicamente rilevanti ed i propri immobili". Ancor più recentemente, con la sentenza n. 744 del 17 settembre 2015, questa Sezione ha precisato che va riconosciuta, in capo ad un operatore commerciale, la legittimazione a pretendere che siano rispettati tutti i parametri normativi relativi al nuovo insediamento commerciale concorrente, poiché gli atti ampliativi rilasciati in favore di quest'ultimo darebbero vita, qualora illegittimi, ad uno sviamento di clientela che, oltre a pregiudicare l'interesse del privato, "si traduce anche a danno dell'interesse pubblico relativo alla tutela della leale concorrenza". Sulla base di tali principi, dai quali il Collegio non ravvisa ragioni per doversi discostare, non potrebbe ritenersi precluso l'esame, nel merito, della spettanza del bene della vita cui aspirano sostanzialmente i ricorrenti (vale a dire l'inibizione o la cessazione dell'attività commerciale concorrente) né la possibilità che l'illegittimità degli atti urbanistico-edilizi a monte sia fatta valere come vizio delle autorizzazioni commerciali rilasciate alle controinteressate. Il requisito della vicinitas, perciò, deve ritenersi sufficiente a fondare l'interesse ad impugnare le autorizzazioni commerciali rilasciate ad operatori concorrenti, mentre l'inammissibilità, per carenza di legittimazione, dell'azione diretta all'annullamento dei titoli urbanistico-edilizi lascia comunque integra la possibilità che i relativi vizi di legittimità siano esaminati al fine di sindacare la legittimità delle autorizzazioni suddette (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II ter, 13 marzo 2014, n. 2804).»

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.155 del 17/02/2016 - Relatore: Tito Aru - Presidente: Francesco Scano

Sintesi: La c.d."vicinitas", cioè la situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato, è pacificamente ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa quale condizione necessaria e sufficiente a radicare la legittimazione del confinante alla proposizione del ricorso in sede giurisdizionale.

Estratto: «Il titolo di legittimazione dell'azione proposta dall'odierno ricorrente è la c.d."vicinitas", cioè la situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato, pacificamente ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa quale condizione necessaria e sufficiente a radicare la legittimazione del confinante alla proposizione del ricorso in sede giurisdizionale. Orbene, al fine della decorrenza del termine per l'impugnazione di una concessione edilizia rilasciata a terzi, l'effettiva conoscenza dell'atto si verifica quando la costruzione realizzata rivela in modo certo ed univoco le essenziali caratteristiche dell'opera e l'eventuale non conformità della stessa al titolo o alla disciplina urbanistica, con la conseguenza che in mancanza di altri ed inequivoci elementi probatori il termine decorre non con il mero inizio dei lavori ma con il loro completamento, a meno che non venga provata una conoscenza anticipata o si deducano censure di assoluta inedificabilità dell'area o analoghe censure, nel qual caso risulta sufficiente la conoscenza dell'iniziativa in corso (Consiglio Stato, sez. IV, 10 dicembre 2007, n. 6342).»

GIUDIZIO --> LEGITTIMAZIONE ATTIVA --> STRUTTURE COMMERCIALI

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2025 del 27/03/2019 - Relatore: Giuseppe Castiglia -
Presidente: Luigi Maruotti

Sintesi: Nell'ipotesi in cui ad impugnare il permesso di costruire sia il titolare di una struttura di vendita, affinché il suo interesse processuale possa qualificarsi personale, attuale e diretto, deve potersi ravvisare la coincidenza, totale o quanto meno parziale, del bacino di clientela, tale da poter oggettivamente determinare un apprezzabile calo del volume d'affari del ricorrente.

Estratto: «8. Sia la parte appellante che il Comune sostengono l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio di primo per difetto dell'interesse ad agire, perché la signora Mattioli avrebbe allegato solo la contiguità degli edifici, di per sé insufficiente, ma non avrebbe provato il pregiudizio che le deriverebbe dall'esecuzione dei lavori contestati. L'eccezione è infondata per più di una ragione. L'art. 31, nono comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (secondo cui "chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione") non ha inteso introdurre una forma di azione popolare: per la giurisprudenza prevalente, la norma riconosce una posizione qualificata e differenziata solo in favore dei proprietari di immobili siti nella zona in cui la costruzione è permessa e a coloro che si trovano in una situazione di "stabile collegamento" con la stessa. Di conseguenza, è legittimato a impugnare la concessione edilizia ad altri rilasciata chi, ad esempio lamentando la lesione dell'interesse a godere della veduta, dimostri la titolarità di una costruzione in area limitrofa a quella di esecuzione dei lavori, anche se non abbia fornito la prova che questi ultimi abbiano cagionato un danno, costituendo questa una questione di merito irrilevante sulla condizione dell'azione (per tutte, in termini, Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3744; sez. IV, 8 luglio 2013, n. 3596; sez. VI, 9 maggio 2016, n. 1861; sez. IV, 14 dicembre 2017, n. 5895; ivi precedenti ulteriori). Tale orientamento non è venuto meno con l'abrogazione dell'art. 31 della legge n. 1150/1942, disposta dall'art. 136, comma 1, lett. a), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico dell'edilizia). Per poter legittimamente impugnare il titolo edilizio altre decisioni, rammentate dalla parte appellante, richiedono, oltre alla vicinitas, un quid pluris, dovendosi comprovare il reale pregiudizio che venga a derivare dalla realizzazione dell'intervento assentito, specificando con riferimento alla situazione concreta e fattuale come, perché, e in quale misura il provvedimento impugnato incida la posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale (ad es. Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2018, n. 3843). In disparte le specificità dei singoli contenziosi concreti, il Collegio ritiene di aderire alla equilibrata sintesi sviluppata dalla Sezione nelle sentenze 19 novembre 2015, n. 5278, e 17 aprile 2018, n. 2307. Pertanto, occorre distinguere l'ipotesi in cui a impugnare il permesso di costruire sia il titolare di un immobile confinante, adiacente o prospiciente su quello oggetto dell'intervento assentito, da quella in cui il ricorso avverso il titolo, cui sia correlata un'autorizzazione commerciale, venga proposto da un operatore economico, nel senso che: a) nel primo caso, ai fini dell'accertamento dell'interesse e della legittimazione ad agire in capo al proprietario confinante (o a chi si trovi in una posizione analoga), è sufficiente la semplice vicinitas, ossia

la dimostrazione di uno stabile collegamento materiale fra l'immobile del ricorrente e quello interessato dai lavori, escludendosi in linea di principio la necessità di dare dimostrazione di un pregiudizio specifico e ulteriore. Tale pregiudizio, infatti, deve ragionevolmente ritenersi sussistente in re ipsa in quanto consegue necessariamente all'alterazione (in tesi, illegittima) dell'assetto edilizio e urbanistico circostante; b) di contro, "nell'ipotesi in cui ad impugnare il permesso di costruire sia il titolare di una struttura di vendita, affinché il suo interesse processuale possa qualificarsi personale, attuale e diretto, deve potersi ravvisare la coincidenza, totale o quanto meno parziale, del bacino di clientela, tale da poter oggettivamente determinare un apprezzabile calo del volume d'affari del ricorrente". Per di più, a ben vedere, anche l'orientamento per dir così più restrittivo esclude interesse e legittimazione ad agire solo nei casi in cui "al di là della mera allegazione concernente la titolarità della proprietà e la stabilità della residenza - null'altro [sia] stato dedotto a sostegno della lesione concreta che si sarebbe prodotta nella sfera giuridica dei ricorrenti" (Cons. Stato, sez. IV, n. 3843/2018). Il Collegio ritiene che, nel caso di specie, l'interesse della ricorrente originaria a mantenere immutato lo stato dei luoghi sia particolarmente qualificato dal rapporto di contiguità (e non di semplice vicinanza) degli edifici e dalle caratteristiche di quello di cui è comproprietaria, immobile di pregio facente parte di un compendio di proprietà familiare sito nel centro storico di Aversa, oggetto di un piano di recupero, e sottoposta a vincolo per il notevole interesse archeologico e artistico rivestito. Inoltre, è indubbio che - come ha rilevato il TAR - l'originaria ricorrente si dolga di un intervento che inciderebbe anche su parti di proprietà comune e, consentendo l'apertura di vedute sul proprio fondo, danneggerebbe i suoi diritti e interessi. Poiché questa affermazione non ha avuto replica convincente, la relativa statuizione va confermata con rigetto dell'eccezione opposta.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.6419 del 14/11/2018 - Relatore: Antonino Anastasi - Presidente: Antonino Anastasi

Sintesi: La mera vicinanza con una nuova struttura commerciale non legittima ex se ad impugnarne i relativi atti amministrativi di assenso (come invece avviene di norma in campo edilizio), essendo al riguardo necessaria la prova del danno che il ricorrente riceva nella sua sfera giuridica e non essendo invece sufficiente il mero generico vanto di una pretesa a conservare il proprio flusso di clientela.

Estratto: «Nella giurisprudenza si rinvencono invero indirizzi – allo stato peraltro obiettivamente minoritari – secondo cui nelle controversie concernenti l'apertura di strutture commerciali oggi l'interesse ad impedire l'esercizio dell'attività commerciale di operatori concorrenti non è meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico, posto che la concorrenza, di per sé, non è fattore legittimante quando è invocata al fine di inibire l'esercizio della medesima attività ad altri operatori del settore. (cfr. in particolare TAR Liguria n. 1584 del 2013). Nella sua radicalità tale indirizzo non sembra meritare adesione in quanto il principio di apertura alla concorrenza postula – a monte – la verifica della par condicio e cioè del rispetto effettivo delle regole da parte di tutti i competitori. Per quanto concerne la giurisprudenza di questa Sezione prevale comunque nel settore l'indirizzo secondo cui ormai si nega che la mera vicinanza con la nuova struttura commerciale legittimi ex se ad impugnarne i relativi atti amministrativi di assenso (come invece avviene di norma in campo edilizio) , essendo al riguardo necessaria la prova del danno che il ricorrente riceva

nella sua sfera giuridica e non essendo invece sufficiente il mero generico vanto di una pretesa a conservare il proprio flusso di clientela. (cfr. ad es. in generale IV Sez. n. 7447 del 2009 nonché IV Sez. n. 2458 del 2018).Aderendo a tale indirizzo il Collegio osserva però che il danno, venendo in rilievo in chiave potenziale, non può naturalmente essere ex ante provato nella sua materiale consistenza, essendo quindi sufficiente che lo stesso venga prospettato in modo non implausibile e suffragato da elementi di prova dotati di apprezzabile significatività (così IV Sez. n. 2458 citata) in chiave prognostica.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.6308 del 08/11/2018 - Relatore: Nicola D'Angelo - Presidente: Filippo Patroni Griffi

Sintesi: La qualità di commercianti operanti in un determinato settore della vendita non è di per sé sufficiente a radicare la legittimazione ad impugnare il rilascio dell'autorizzazione all'apertura della media struttura di vendita, qualora non si dimostri anche la qualità di soggetti svolgenti attività economiche in diretta concorrenza con quella autorizzata

Sintesi: Il criterio dello stabile collegamento territoriale, che deve legare il ricorrente all'area di operatività del controinteressato per poterne qualificare la posizione processuale e il diritto di azione, deve essere riguardato in un'ottica più ampia rispetto a quella usuale; in tal caso il concetto di vicinitas nella contestazione di una struttura commerciale si specifica identificandosi nella nozione del bacino d'utenza della concorrente.

Sintesi: Nell'ipotesi in cui ad impugnare il permesso di costruire sia il titolare di una struttura di vendita, affinché il suo interesse processuale possa qualificarsi personale, attuale e diretto, deve potersi ravvisare la coincidenza, totale o quanto meno parziale, del bacino di clientela, tale da poter oggettivamente determinare un'apprezzabile calo del volume d'affari

Estratto: «20. Relativamente all'impugnata sentenza n. 1609 del 2016, il T.a.r. ha innanzitutto correttamente rilevato, contrariamente a quanto affermato dalla AZ s.p.a, il difetto di interesse e di legittimazione della stessa in quanto titolare di licenza commerciale alimentare in zona vicinale (non limitrofa) nella quale ha un suo supermercato alimentare a marchio SIDIS. 20.1. La sua categoria merceologica non è dunque assimilabile a quella dell'Adamante che gestisce un'attività con marchio BRICO di vendita di beni per i lavori della casa e bricolage.20.2. Ai fini dell'impugnazione da parte di un operatore economico del titolo edilizio collegato ad un'autorizzazione commerciale è necessaria infatti la sussistenza del criterio dello stabile "collegamento territoriale", che deve legare il ricorrente all'area di operatività del controinteressato per poterne qualificare la posizione processuale.20.3. La dimostrata qualità di commercianti operanti in un determinato settore della vendita (nella specie, di generi alimentari o casalinghi) non è di per sé sufficiente a far radicare la legittimazione ad impugnare il rilascio dell'autorizzazione all'apertura della media struttura di vendita, qualora non si dimostri anche la qualità di soggetti svolgenti attività economiche in diretta concorrenza con quella autorizzata (nella specie prodotti per il bricolage). 20.4. In sostanza, il criterio dello stabile "collegamento territoriale", che deve legare il ricorrente all'area di operatività del controinteressato per poterne qualificare la posizione processuale e conseguentemente il diritto di azione, deve essere riguardato in un'ottica più ampia

rispetto a quella usuale. In tal caso, infatti, il concetto di vicinitas nella contestazione di una struttura commerciale si specifica identificandosi nella nozione di stesso bacino d'utenza della concorrente. Pertanto, nell'ipotesi in cui ad impugnare il permesso di costruire sia il titolare di una struttura di vendita, affinché il suo interesse processuale possa qualificarsi personale, attuale e diretto, deve potersi ravvisare la coincidenza, totale o quanto meno parziale, del bacino di clientela, tale da poter oggettivamente determinare un'apprezzabile calo del volume d'affari (cfr. ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 19 novembre 2015, n. 5278).20.5. Nel caso di specie, non sembra affatto ravvisabile tale ipotesi, essendo le due attività non dello stesso tipo e comunque non essendo provata la lesione al volume d'affari.20.6. Né la legittimazione al ricorso può configurarsi a tutelare interessi emulativi, di mero fatto, rivolti a contrastare la libera concorrenza e la libertà di stabilimento.20.7. Il difetto di legittimazione processuale, come rilevato dal T.a.r., ha precluso quindi l'ammissibilità del ricorso incidentale proposto dalla AZ s.p.a., il quale, contrariamente a quanto affermato dall'appellante, non può ritenersi ammissibile per la tutela di meri interessi di fatto.20.8. Peraltro, la sentenza impugnata appare priva di difetti anche con riferimento al rigetto della domanda di risarcimento del danno formulata in primo grado dalla Adamante e riproposta in appello dalla stessa mediante ricorso incidentale, non essendo stato provato il danno subito e gli elementi necessari per la sua imputazione all'Amministrazione.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2457 del 24/04/2018 - Relatore: Giuseppe Castiglia - Presidente: Paolo Troiano

Sintesi: Nell'ipotesi in cui ad impugnare il permesso di costruire sia il titolare di una struttura di vendita, affinché il suo interesse processuale possa qualificarsi personale, attuale e diretto, deve potersi ravvisare la coincidenza, totale o quanto meno parziale, del bacino di clientela, tale da poter oggettivamente determinare un'apprezzabile calo del volume d'affari del ricorrente.

Estratto: «11. L'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo del ricorso di primo grado per difetto di interesse e di legittimazione ad agire, riproposta in questa sede di appello, è infondata, in quanto per il provvedimento di condono edilizio valgono - sotto il profilo di specie - i principi elaborati in tema di licenza edilizia, concessione edilizia e permesso di costruire, secondo quanto ora si dirà.11.1. Che la regola sancita dall'art. 31, nono comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (secondo cui "chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione") non abbia inteso introdurre una forma di azione popolare, è affermazione troppo consolidata da non richiedere il sostegno di specifici precedenti.11.2. Secondo la giurisprudenza prevalente, la norma riconosce una posizione qualificata e differenziata solo in favore dei proprietari di immobili siti nella zona in cui la costruzione è permessa e a coloro che si trovano in una situazione di "stabile collegamento" con la stessa. Di conseguenza, è legittimato a impugnare il titolo edilizio ad altri rilasciato chi dimostri la titolarità di una costruzione in area limitrofa a quella di esecuzione dei lavori, anche se non abbia fornito la prova che i lavori stessi abbiano cagionato un danno, costituendo questa una questione di merito irrilevante sulla condizione dell'azione (cfr. per tutte, in termini, Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3744; sez. IV, 8 luglio 2013, n. 3596; sez. VI, 9 maggio 2016, n. 1861; sez.

IV, 14 dicembre 2017, n. 5895; ivi precedenti ulteriori).11.3. Tale orientamento non è venuto meno con l'abrogazione dell'art. 31 della legge n. 1150/1942, disposta dall'art. 136, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico dell'edilizia).11.4. Per poter legittimamente impugnare il titolo edilizio altre decisioni richiedono, oltre alla vicinitas, un quid pluris, dovendosi comprovare il reale pregiudizio che venga a derivare dalla realizzazione dell'intervento assentito, specificando con riferimento alla situazione concreta e fattuale come, perché, ed in quale misura il provvedimento impugnato incida la posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale.11.5. In disparte le specificità dei singoli contenziosi concreti (ad es., Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2016, n. 1182, riguarda l'approvazione del progetto di coltivazione e ricomposizione ambientale di una cava, cioè - come analogamente osserva, con riguardo a una vicenda analoga, sez. VI, n. 1861/2016 - una fattispecie diversa da quella del permesso di costruire), il Collegio ritiene di aderire alla equilibrata sintesi sviluppata dalla Sezione nella sentenza 19 novembre 2015, n. 5278.11.6. Pertanto, occorre distinguere l'ipotesi in cui a impugnare il permesso di costruire sia il titolare di un immobile confinante, adiacente o prospiciente su quello oggetto dell'intervento assentito da quella in cui il ricorso avverso il titolo, cui sia correlata un'autorizzazione commerciale, venga proposto da un operatore economico, nel senso che:a) nel primo caso, ai fini dell'accertamento dell'interesse e della legittimazione ad agire in capo al proprietario confinante (o a chi si trovi in una posizione analoga), è sufficiente la semplice vicinitas, ossia la dimostrazione di uno stabile collegamento materiale fra l'immobile del ricorrente e quello interessato dai lavori, escludendosi in linea di principio la necessità di dare dimostrazione di un pregiudizio specifico e ulteriore. Tale pregiudizio, infatti, deve ragionevolmente ritenersi sussistente in re ipsa in quanto consegue necessariamente all'alterazione (in tesi, illegittima) dell'assetto edilizio e urbanistico circostante;b) di contro, "nell'ipotesi in cui ad impugnare il permesso di costruire sia il titolare di una struttura di vendita, affinché il suo interesse processuale possa qualificarsi personale, attuale e diretto, deve potersi ravvisare la coincidenza, totale o quanto meno parziale, del bacino di clientela, tale da poter oggettivamente determinare un'apprezzabile calo del volume d'affari del ricorrente".11.7. Date le premesse ora esposte, l'eccezione - come anticipato - non ha pregio e deve essere respinta.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.5442 del 22/11/2017 - Relatore: Daniele Ravenna - Presidente: Francesco Caringella

Sintesi: L'impugnazione di titoli edilizi cui sia correlata un'autorizzazione commerciale, non sostenuta da una significativa contiguità territoriale e dalla dimostrazione di un concreto pregiudizio di stampo concorrenziale, appare un espediente per presidiare una situazione sul mercato, che come tale non appare meritevole di tutela legale.

Estratto: «La sentenza appellata resiste alle prospettazioni delle appellanti e va pertanto confermata, alla luce della giurisprudenza di questo Consiglio in materia di legittimazione al ricorso, dalla quale non vi è ragione di discostarsi nel caso concreto. "La vicinitas non può ex se radicare la legittimazione al ricorso, in assenza di prove in ordine ai pregiudizi derivanti dal rilascio del titolo edilizio a terzi," (ex multis, CDS, IV, sentenza n. 420 del 27 gennaio del 2012). "22. In questo quadro, la nozione di vicinitas consente, in astratto, di censurare i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione di una nuova attività economica al titolare di analoghe

attività nella zona che si trovi in situazione di stabile collegamento con la stessa. 23. Tuttavia, la richiamata nozione di vicinitas è stata dalla giurisprudenza nel tempo affinata e più adeguatamente specificata nella sua concreta portata attraverso significativi e sostanziali correttivi. Tra questi, la necessaria sussistenza di un reale pregiudizio che venga a derivare dalla realizzazione dell'intervento assentito, specificando con riferimento alla situazione concreta e fattuale come, perché, ed in quale misura il provvedimento impugnato incida la posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale. 24. Allo stato attuale, quindi, la nozione di vicinitas è diversamente apprezzata, quanto meno con riguardo alla circostanza per cui ad impugnare il permesso di costruire cui è correlata un'autorizzazione commerciale sia un operatore economico. In questo caso, la nozione ha subito una ulteriore peculiare elaborazione da parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. ex multis, sez. IV, 19.novembre 2015, n. 5278). 25. Secondo tale impostazione, il criterio dello stabile "collegamento territoriale", che deve legare il ricorrente all'area di operatività del controinteressato per poterne qualificare la posizione processuale e conseguentemente il diritto di azione, si specifica identificandosi nella nozione di stesso bacino d'utenza della concorrente. Ma anche in questo caso, l'interesse processuale deve però collegarsi oggettivamente all'apprezzabile calo del volume d'affari del ricorrente. 26. Così, la legittimazione al ricorso non può di certo configurarsi allorquando l'instaurazione del giudizio appaia finalizzata a tutelare interessi emulativi, di mero fatto o contra ius, siccome volti nella sostanza a contrastare la libera concorrenza e la libertà di stabilimento." (CDS, IV, 3563 del 30 marzo 2017).»

GIUDIZIO --> LEGITTIMAZIONE ATTIVA --> TUTELA DELL'AMBIENTE

TAR SARDEGNA n.59 del 27/01/2020 - Relatore: Tito Aru - Presidente: Dante D'alessio

Sintesi: Sussiste la legittimazione attiva della Soprintendenza all'impugnazione di provvedimenti ritenuti lesivi dell'interesse a lei affidato per violazione della normativa di tutela paesaggistica.

Estratto: «9. L'eccezione è infondata.L'amministrazione ricorrente è, infatti, istituzionalmente portatrice, anche nella Regione Sardegna, dell'interesse alla tutela del patrimonio paesaggistico, e per la sua funzione le sono intestate numerose competenze amministrative nei procedimenti che disciplinano il rilascio dei provvedimenti edilizi in relazione ai beni ricompresi in zone vincolate.Di qui la legittimazione della Soprintendenza all'impugnazione di provvedimenti ritenuti lesivi dell'interesse a lei affidato per violazione della normativa di tutela paesaggistica, non configurandosi, in relazione alla vicenda in esame, alcuna ingerenza dell'organo statale sulle competenze anche normative della Regione Sarda in materia urbanistica, vertendosi esclusivamente sulla legittimità di provvedimenti amministrativi i cui parametri di legittimità risultano ben definiti dalla normativa di riferimento nella quale risulta chiaramente delineata la competenza concorrente di Stato e Regione nella tutela dei beni paesaggistici.»

GIUDIZIO --> LEGITTIMAZIONE ATTIVA --> VINCOLI, REITERAZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.28165 del 24/11/2017 - Relatore: Maria Giovanna Concetta Sambito - Presidente: Francesco Tirelli

Sintesi: I provvedimenti reiterativi di vincoli espropriativi ben possono incidere sul diritto reale minore dell'usufruttuario, laddove gravino sul diritto di godere del bene, sicché l'esclusione della legittimazione si pone in contrasto con i principi generali dell'ordinamento che assicurano la tutela giurisdizionale dei diritti.

Estratto: «7. Giuridicamente errata è, pure, l'affermata carenza di titolarità dell'usufruttuaria a pretendere l'indennizzo. Premesso che si tratta di questione rilevabile d'ufficio, contrariamente a quanto dedotto dai ricorrenti (cfr. Cass. SU 16/02/2016 n. 2951), va rilevato che i provvedimenti reiterativi di vincoli espropriativi ben possono incidere sul diritto reale minore dell'usufruttuario, laddove gravino sul diritto di godere del bene, sicché l'esclusione della legittimazione si pone in contrasto con i principi generali dell'ordinamento che assicurano la tutela giurisdizionale dei diritti, e va aggiunto che, nella specie, avendo l'usufruttuaria agito unitamente ai nudi proprietari, senza operare alcuna specifica istanza di frazionamento del credito, risulta semplicemente rappresentata in giudizio la situazione sostanziale di piena proprietà.»

GIUDIZIO --> LEGITTIMAZIONE PASSIVA

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.13501 del 20/05/2019 - Relatore: Ubaldo Bellini - Presidente: Lorenzo Orilia

Sintesi: L'azione volta ad ottenere l'accertamento della inesistenza della servitù di apporre le tubature e la conseguente condanna alla loro rimozione va proposta non nei confronti dell'utente del servizio di fornitura comproprietario del muro, che è privo di legittimazione passiva, ma nei confronti dell'ente erogatore del gas, quale proprietario del fondo dominante costituito dall'impianto di distribuzione

Estratto: «1. - Con il primo motivo, i ricorrenti lamentano la "Violazione degli artt. 1027 e/o 1031 e/o 1061 e 1158 c.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3 e/o dell'art. 112 c.p.c.", in quanto la Corte di merito, erroneamente interpretando le ragioni poste a fondamento dell'impugnazione, ha riformato parzialmente la sentenza di primo grado, limitandosi a eliminare il riferimento al titolare del fondo dominante (A.), unico cui è funzionale il passaggio della condotta. Così facendo la Corte medesima ha affermato implicitamente che il diritto di servitù di acquedotto dovrebbe essere riconosciuto in capo al proprietario del manufatto (pozzetto e condotta idrica), anziché al titolare del fondo a cui essa serve; ha cioè erroneamente escluso dagli elementi costitutivi della fattispecie quello della predialità della servitù. Se invece la Corte, stravolgendo la domanda del Comune di Muggia (quindi, in violazione dell'art. 112 c.p.c.), avesse inteso costituire una servitù c.d."irregolare", la sentenza sarebbe comunque viziata, in quanto quel genere di servitù non rientra tra i diritti reali, bensì tra i diritti relativi e, di conseguenza, non potrebbe essere usucapita.1.1. - Il motivo non può essere accolto.1.2. - La Corte di merito ha correttamente applicato il principio consolidato (estensibile anche alle tubature del gas) secondo cui la titolarità della servitù attiva di acquedotto postula la proprietà degli impianti e della rete di distribuzione

dell'acqua, sicché tale ius in re aliena non è configurabile sulla base dell'utenza del servizio di fornitura idrica (Cass. n. 8815 del 2003; Cass. n. 1991 del 1980; Cass. n. 2078 del 1974). Pertanto, l'azione volta ad ottenere l'accertamento della inesistenza della servitù di apporre le tubature e la conseguente condanna alla loro rimozione va proposta non nei confronti dell'utente del servizio di fornitura comproprietario del muro, che è privo di legittimazione passiva, ma nei confronti dell'ente erogatore del gas, quale proprietario del fondo dominante costituito dall'impianto di distribuzione (Cass. n. 22050 del 2018; Cass. n. 11784 del 2006). Sotto questo profilo, dunque, il motivo non è fondato, conformandosi, peraltro, la Corte di merito anche al consolidato orientamento di legittimità per il quale è usucapibile, per decorrenza del termine ventennale, la servitù di acquedotto da parte dell'Ente che sia titolare degli impianti e della rete di distribuzione (Cass. n. 14384 del 2010; Cass. n. 8815 del 2003, cit.). Infatti, condizione necessaria per l'acquisto di tale diritto di servitù è (come detto) la proprietà degli impianti e non, come erroneamente indicato dai ricorrenti, la titolarità del fondo dominante. 1.3. - Quanto alla dedotta censura circa la non usucapibilità delle servitù irregolari, si rileva che questa risulta inammissibile, trattandosi di questione di diritto nuova, di cui la sentenza impugnata non parla ed il ricorso non indica (come doverosamente viceversa dovuto) dove e quando essa sarebbe stata proposta nel corso del giudizio di merito. Trattasi, infatti, di una mutatio libelli, da parte dei ricorrenti, che comporta la diversità dei fatti costitutivi e la necessità di nuovi temi di indagine, su cui sviluppare il contraddittorio delle parti (Cass. n. 6389 del 2017; Cass. n. 14261 del 2007). Laddove il tema del vantaggio del terzo formava oggetto di dibattito in appello (v. sentenza impugnata pag. 5).»

GIUDIZIO --> LEGITTIMAZIONE PASSIVA --> ESPROPRIAZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.10745 del 05/06/2020 - Relatore: Aldo Angelo Dolmetta - Presidente: Pietro Campanile

Sintesi: Nelle controversie inerenti alla materia delle indennità espropriative la legittimazione fa propriamente riferimento agli espropriati e all'espropriante, con implicita esclusione di soggetti diversi.

Estratto: «7.- Il secondo motivo di ricorso assume vizio di omesso esame di fatto decisivo per l'esito del giudizio, nonché violazione del D.P.R. n. 327 del 2001, artt. 3-20, 26, 27. Rilevano in particolare i ricorrenti che la pronuncia impugnata ha errato nel negare la legittimazione passiva di Ma.An., perché semplice incaricato di realizzare l'opera pubblica ovvero delegato dal Comune a compiere i lavori. In realtà, la pronuncia ha omesso di considerare il fatto che la "ditta Ma. è titolare di concessione mineraria regionale per lo sfruttamento dell'acqua minerale, non già concessionaria dell'esecuzione di opere comunali"; quindi, è da escludere che Comune e Ma. corra un rapporto di delega. D'altra parte, la normativa di cui al testo unico indica che "beneficiario dell'espropriazione è il soggetto che acquista la titolarità dei beni espropriati" e che questi, proprio perché acquista la titolarità dei beni, è il "soggetto obbligato al pagamento delle indennità". 8.- Il motivo merita di essere accolto. La Corte di Appello si è invero limitata a fornire una interpretazione della convenzione intercorsa tra il Comune e Ma.An., senza prendere in alcuna considerazione ed esame i fatti che pure stanno "a monte" di detta convenzione e che, quindi, non mancano di governare le posizioni