



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2515 del 2021, proposto dal comune di Treviso, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Coniglione e Giampaolo De Piazzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

la società M.T.S. Immobiliare s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberta Cacco e Nicola Magaldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***nei confronti***

la società Cazzaro Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Umberto Saracco e Guido Sartorato,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Guido Sartorato in Treviso, viale F.lli Cairoli, n. 15;

sul ricorso numero di registro generale 3697 del 2021, proposto dalla società Cazzaro Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Umberto Saracco e Guido Sartorato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Guido Sartorato in Treviso, viale F.lli Cairoli, n. 15;

***contro***

la società M.T.S. Immobiliare s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberta Cacco e Nicola Magaldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il comune di Treviso, non costituito in giudizio;

***nei confronti***

il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sez. II, n. 1254 del 14 dicembre 2020, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società M.T.S. Immobiliare s.r.l., della società Cazzaro Costruzioni s.r.l. e del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo;

Visto l'appello incidentale proposto dalla società M.T.S. Immobiliare s.r.l. nel ricorso allibrato al n.r.g. 2515 del 2021;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2021 il consigliere Alessandro

Verrico e uditi per le parti gli avvocati Nicola Magaldi e Guido Sartorato;

Vista l'istanza di passaggio in decisione depositata in data 7 ottobre 2021 dagli avvocati Antonello Coniglione e Giampaolo De Piazzi, nonché dagli avvocati Guido Sartorato e Nicola Magaldi;

Vista l'istanza di passaggio in decisione depositata in data 13 ottobre 2021 dall'avvocato dello Stato Maria Vittoria Lumetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio è rappresentato dalla determinazione del comune di Treviso del 14 agosto 2019, recante il diniego opposto all'istanza del 6 giugno 2019 presentata dalla società M.T.S. Immobiliare S.r.l. per ottenere, in sede di esercizio dell'autotutela *ex artt.* 19, comma 4, e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, l'annullamento della s.c.i.a. presentata dalla società Cazzaro Costruzioni s.r.l. per la realizzazione di un compendio immobiliare a destinazione residenziale, sito in viale IV Novembre n. 54, previa demolizione di un opificio dismesso.

2. In particolare, il progetto di cui alla s.c.i.a. presentata, *ex art.* 23 d.P.R. n. 380 del 2001, in data 4 giugno 2018 dalla società Cazzaro Costruzioni s.r.l. al comune di Treviso (n. 1311/18/AE), noto con il nome di “*Cà delle Alzaie*” a firma dell'arch. Stefano Boeri, consisteva nella “*riqualificazione e rigenerazione degli edifici dismessi nell'area (ambito degradato – lettera “g”, art. 2, L.R. 14/2017) mediante ristrutturazione, con demolizione e ricostruzione con diversa sagoma ed ampliamento e cambio d'uso (da artigianale/produttivo a residenziale)*”, in applicazione dell'art. 3 della l.r. Veneto 8 luglio 2009, n. 14 e successive modificazioni ed integrazioni sul cd. “Piano casa”.

2.1. L'area di intervento, confinante a nord con l'area sulla quale insiste il compendio residenziale di proprietà della società M.T.S. Immobiliare s.r.l., presenta una superficie di 10.753 mq ed è catastalmente censita al comune di Treviso, foglio 31, mapp.li nn. 192, 216, 477, 1721, 1722, in posizione frontistante alla strada

ciclopedonale della Restera, lungo la sponda sinistra del fiume Sile. Dal punto di vista urbanistico, il P.R.G. vigente alla data di presentazione della s.c.i.a. classificava l'area in questione in z.t.o. B.R/6, Piano di Recupero "Quattro Novembre 4".

2.2. La s.c.i.a. risultava corredata anche di provvedimento di autorizzazione paesaggistica rilasciato dall'Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile in data 24 gennaio 2018, con successivo invio in Soprintendenza BB.AA. per il parere obbligatorio non vincolante, come previsto dall'art. 146, comma 5, d.lgs. n. 42/2004. La Soprintendenza riteneva di non imporre ulteriori prescrizioni alla ditta Cazzaro a fronte degli esiti progettuali.

3. La società M.T.S. Immobiliare, con la denuncia-diffida del 5 giugno 2019 di sollecito dell'esercizio dei poteri di autotutela, evidenziava, con riferimento all'intervento progettato dalla società Cazzaro Costruzioni s.r.l., i seguenti profili di illegittimità:

a) la ditta Cazzaro costruzioni avrebbe presentato in modo del tutto improprio una s.c.i.a., in luogo della necessaria domanda di permesso di costruire prevista dalla legge;

b) la s.c.i.a. presentata dalla ditta Cazzaro difetterebbe del parere dei Vigili del fuoco per quanto riguarda le autorimesse, necessario ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 151/2011;

c) la volumetria complessiva contemplata per l'intervento *de quo* (40.121,5 mc) sarebbe estremamente superiore a quella massima assentibile e ciò sia applicando l'art. 9, comma 2, che applicando l'art. 9, comma 2-*bis*, della l.r. n. 14/09;

d) l'altezza di progetto (complessivamente pari a 26,45 mt – altezza urbanistica 25,05 mt) sarebbe radicalmente superiore a quella massima assentibile e ciò discenderebbe da una errata nonché illegittima interpretazione dell'art. 9, comma 8-*bis*, della l.r. n. 14/09, norma, peraltro, già sottoposta al giudizio della Corte costituzionale dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 1431 del 1° marzo 2019;

e) vi sarebbe stata una errata individuazione "*dell'edificio circostante più elevato*"

come base di riferimento per il calcolo dell'altezza massima assentibile;

f) l'intervento di progetto precluderebbe la realizzazione dell'accesso pubblico alla Restera del Sile, già oggetto della convenzione attuativa del P.I.R.U.E.A. interessante la ricorrente, comportando un grave danno per quest'ultima in termini di appetibilità commerciale dei propri immobili.

4. In risposta a tale istanza il comune di Treviso, con nota del 19 agosto 2019, ha negato l'esercizio del potere di autotutela, archiviando il relativo procedimento ed in particolare osservando che:

a) la ditta Cazzaro si è correttamente avvalsa dell'istituto della s.c.i.a. alternativa al permesso di costruire, ai sensi dell'art. 23 d.P.R. n. 380/01, per intervento ai sensi dell'art. 3, comma 2, della l.r. n. 14/09, come stabilito dall'art. 6 della suddetta legge e non rientrando l'intervento nella fattispecie di cui all'art. 3.3 della stessa;

b) alla s.c.i.a. in atti è allegata dichiarazione datata 19 giugno 2018 in cui si attesta che per l'intervento non è previsto il preventivo parere di conformità del Comando dei Vigili del fuoco, essendo a tal fine sufficiente la presentazione di una s.c.i.a. che produce gli stessi effetti giuridici dell'istanza per il rilascio del certificato di prevenzione incendi; le valutazioni di conformità del Comando provinciale sono state assunte al protocollo comunale in data 12 settembre 2018 ai nn.128014 (UNITA' A) / 128245 (UNITA' B) / 128094 (UNITA' C);

c) l'art. 9, comma 2, della l.r. n.14/09 consente il cambio di destinazione d'uso con gli interventi previsti dall'art. 3 della medesima legge;

d) trattandosi di intervento per la realizzazione di immobili a destinazione residenziale ricadente in zona territoriale omogenea B – sottozona BR il parametro edificatorio assunto (volume) è corretto;

e) l'art. 9, comma 8-bis, della l.r. n.14/09 consente di derogare dall'altezza massima prevista per le zone B dall'art. 8 del d.m. n.1444/68 sino ad un massimo del 40 per cento dell'edificio esistente. L'altezza massima raggiungibile è stata determinata sommando all'altezza massima dell'edificio circostante più alto (art. 8 del d.m.

n.1444/68) la deroga consentita dall'art. 9, comma 8-*bis*, della l.r. n. 14/09;

f) la questione di incostituzionalità della l.r. n.14/09 nel punto in cui prevede gli aumenti di altezza in deroga al d.m. n. 1444/68, è al vaglio della Corte costituzionale e, in attesa del pronunciamento, permane la vigenza dei disposti della legge in esame;

g) correttamente, ai sensi dell'art. 8 del d.m. n.1444/68, la ditta ha individuato il fabbricato più alto tra gli edifici che si trovano intorno all'area oggetto di intervento e con prospicenza diretta e ha definito l'altezza dell'edificio più alto dalla sua quota di imposta al fine di poter assicurare un aspetto urbanistico omogeneo;

h) la realizzazione di un percorso ciclopedonale sulla proprietà della ditta Cazzaro non è previsione contenuta nello strumento urbanistico. Il piano direttore, approvato con deliberazione di consiglio comunale costituisce mero atto di indirizzo.

5. Con ricorso dinanzi al T.a.r. per il Veneto (R.G. n. 1141/2019), la società M.T.S. Immobiliare impugnava tale nota comunale di diniego all'istanza del 6 giugno 2019 presentata dalla stessa, articolando tredici autonomi motivi di ricorso e, contestualmente, proponeva domanda di condanna del comune di Treviso a disporre la riduzione in pristino e domanda di risarcimento dei danni subiti.

6. Il T.a.r. per il Veneto, sez. II, con la sentenza n. 1254 del 14 dicembre 2020:

*i)* ha respinto l'eccezione di difetto di interesse ad agire sollevata nei confronti della ditta M.T.S., rilevando che i vizi di legittimità dell'intervento prospettati dalla ricorrente siano suscettibili di incidere sull'appetibilità commerciale del compendio immobiliare di sua proprietà;

*ii)* ha respinto l'eccezione di irricevibilità del ricorso per superamento del termine ragionevole di cui all'art. 21-*nonies*, non potendosi fare automatico riferimento al termine di diciotto mesi ivi previsto quale limite all'esercizio dell'autotutela;

*iii)* ha respinto l'eccezione di improcedibilità del ricorso;

*iv)* ha esaminato il terzo motivo, in relazione al quale: I) ha respinto l'eccezione di inammissibilità sollevata sotto il profilo che tale censura non era stata sottoposta al

comune nella richiesta di autotutela; II) ha accolto il motivo ritenendo che la l.r. n. 14 del 2009 - come interpretata autenticamente *in parte qua* dall'art. 64 l.r. n. 30 del 2016 - non consenta di derogare all'obbligo di redazione di piano di recupero previsto dall'art. 45 n.t.a. del piano di intervento comunale;

v) ha accolto il settimo motivo ritenendo violato l'art. 9, comma 8-*bis*, l.r. n. 14 del 2009, ritenendo che l'aumento fino al 40% del limite dell'altezza fosse stato calcolato erroneamente sull'edificio circostante più alto e non su quello oggetto di ristrutturazione da parte della ditta Cazzaro;

vi) ha assorbito l'esame del primo e dell'ottavo motivo, non essendovi certezza dell'eccedenza di altezza a seguito della corretta applicazione della misura premiale di cui al citato comma 8-*bis*;

vii) ha dichiarato inammissibile il secondo motivo di ricorso;

viii) ha esaminato e respinto congiuntamente il quinto, il nono e il decimo motivo, riconoscendo la conformità dell'intervento alla destinazione di zona e la non necessità del permesso di costruire;

ix) ha respinto il sesto motivo, non ravvisando la violazione dell'art. 3, comma 3, l.r. n. 14 del 2009;

x) ha esaminato e respinto disgiuntamente l'undicesimo e il dodicesimo motivo;

xi) ha respinto il tredicesimo motivo, affermando che il comune non doveva effettuare la ponderazione di interessi richiesta dall'art. 21-*nonies* nel momento in cui aveva ritenuto inesistenti i lamentati vizi di legittimità;

xii) ha respinto la domanda di condanna del comune a ordinare la riduzione in pristino;

xiii) ha respinto la domanda di risarcimento del danno;

xiv) ha compensato fra le parti le spese di lite.

7. Il comune di Treviso ha proposto appello allibrato al n. r.g. 2515/2021, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente rigetto integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha articolato quattro autonomi mezzi

di impugnazione (da pagina 6 a pagina 22), in tal modo rubricati:

i) *“Sulla inammissibilità del ricorso originario per superamento del termine ragionevole previsto dall’art. 21-nonies, comma 1, della L. n. 241/1990. Illegittimità della sentenza per violazione del citato art. 21-nonies”*;

ii) *“Sulla inammissibilità dei motivi di ricorso non contenuti nella sollecitazione di intervento in autotutela. Illegittimità della sentenza per violazione dell’art. 19, comma 6-ter, L. n. 241/1990”*;

iii) *“Sulla rilevata violazione dell’art. 45 n.t.a. del p.r.g. previgente e dell’art. 64 n.t.o. del P.I. vigente. Illegittimità della sentenza per violazione ed errata applicazione degli artt. 3 e 6 della L.R. Veneto n. 14/2009 e dell’art. 64 della L.R. Veneto n. 30/2016”*;

iv) *“Sulla rilevata violazione dell’art. 9, comma 8-bis, della L.R. Veneto n. 14/2009. Illegittimità e/o nullità della sentenza”*.

7.1. Si è costituita in giudizio per resistere la società M.T.S., la quale ha riproposto i motivi non esaminati in primo grado e ha interposto appello incidentale per contrastare i capi sfavorevoli della sentenza, sollevando i seguenti tre mezzi di gravame:

i) *“Erroneità della sentenza di primo grado per violazione di legge in relazione all’art. 19, comma 4 ed all’art. 21 nonies della L. n. 241/1990 e per violazione di legge in relazione all’art. 9, commi 2 bis e 2 ter della L.R. Veneto n. 14/09”*;

ii) *“Erroneità della sentenza di primo grado per violazione di legge in relazione all’art. 19, comma 4 ed all’art. 21 nonies della L. n. 241/1990 e per violazione e/o errata applicazione di legge in relazione all’art. 3 comma 2 della L.R. Veneto n. 14/09”*;

iii) *“Erroneità della sentenza di primo grado per violazione di legge in relazione all’art. 19, comma 4 ed all’art. 21 nonies della L. n. 241/1990 e per violazione di legge in relazione all’art. 9 comma 2 bis della L.R. Veneto n. 14/09 sotto ulteriore profilo”*.

7.2. Si è costituito in giudizio anche il Ministero per i beni e le attività culturali e

per il turismo, presentando comparsa di stile.

7.3. In data 10 settembre 2021 il comune appellante ha depositato memoria difensiva, con cui, oltre ad insistere nelle proprie censure, si è opposto all'appello incidentale della società M.T.S. ed ai motivi di primo grado riproposti dalla stessa. Il comune, con riferimento all'appello incidentale, ha inoltre eccepito il superamento dei limiti dimensionali stabiliti dall'art. 3, comma 1, lett. b), del decreto presidenziale n. 167 del 22 dicembre 2016.

7.4. Si è inoltre costituita in giudizio la società Cazzaro, la quale ha eccepito l'infondatezza dei motivi del ricorso originario riproposti dalla ditta M.T.S. nella presente sede e l'infondatezza delle censure dell'appello incidentale.

7.5. Con successive memorie del 13 e 22 settembre 2021 la società M.T.S. ha infine insistito nelle proprie difese e conclusioni.

8. Con autonomo ricorso in appello allibrato al n.r.g. 3697/2021, la società Cazzaro, a sua volta, ha impugnato la medesima sentenza, sollevando quattro censure (da pagina 8 a pagina 20), in tal modo rubricate:

i) *“Sulla eccezione di carenza d'interesse, eccesso di potere per contraddittorietà e mancata valutazione dei presupposti”*;

ii) *“Sull'inammissibilità dei motivi proposti per la prima volta avverso la SCIA e rimasti estranei al procedimento iniziale dei autotutela: eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti e omessa pronuncia”*;

iii) *“Sull'accoglimento del terzo motivo”*;

iv) *“Sul settimo motivo (art. 9, comma 8 bis, L.R. n. 14/2009); errata interpretazione della norma esaminata ed illogicità”*.

8.1. La società M.T.S. si è costituita in giudizio, presentando memoria difensiva, con cui, oltre a resistere all'appello, ha riproposto i motivi dell'originario ricorso non esaminati in primo grado.

8.2. Si è inoltre costituito in giudizio il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, presentando comparsa di stile.

8.3. In data 13 settembre 2021 la società appellante ha depositato memoria difensiva, con cui ha insistito nelle proprie censure.

8.4. La società M.T.S. con memoria del 13 settembre 2021, ha poi dato atto dell'autonoma impugnazione dinanzi al T.a.r. per il Veneto del nuovo provvedimento di archiviazione del procedimento di autotutela adottato dal comune di Treviso.

8.5. Le due società costituite hanno infine scambiato memorie di replica.

9. All'udienza del 14 ottobre 2021 entrambe le cause sono state trattenute in decisione dal Collegio.

10. Preliminarmente, il Collegio, ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a., dispone la riunione dei menzionati appelli r.g. nn. 2515/2021 e 3697/2021 in quanto rivolti avverso la medesima sentenza.

11. In appello è stato devoluto l'intero *thema decidendum* trattato in primo grado.

Pertanto, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, il Collegio esaminerà direttamente, secondo l'ordine logico proprio, le eccezioni, le questioni e i motivi originari posti a sostegno dei ricorsi di primo grado (i quali perimetrano obbligatoriamente il processo di appello *ex art.* 104 c.p.a.; sul principio e la sua applicazione pratica, fra le tante, cfr. Cons Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020, n. 1130 del 2016, sez. V, n. 5868 del 2015; sez. V, n. 5347 del 2015).

11.1. Conseguentemente risultano inconferenti le eccezioni di inammissibilità di alcuni motivi di appello del Comune (che a loro volta reiterano talune eccezioni preliminari del ricorso originario di primo grado), sollevate dalla difesa della società M.T.S.; in ogni caso le eccezioni riproposte in sede di appello hanno ad oggetto questioni rilevabili d'ufficio da questo Consiglio di Stato.

12. Secondo la tassonomia delle questioni, in applicazione dei principi stabiliti dalla citata pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 5 del 2015, occorre prendere in prioritaria considerazione l'eccezione di inammissibilità dell'originario ricorso per

carezza di interesse ad agire in capo alla società ricorrente M.T.S.

Del resto, in coerenza con i principi della giurisdizione soggettiva e dell'impulso di parte, il controllo della legittimazione al ricorso e dell'interesse a ricorrere assume carattere pregiudiziale rispetto all'esame del merito della domanda.

13. A tale riguardo il Collegio rileva che, in primo grado, la società Cazzaro eccepiva l'inammissibilità del ricorso della società M.T.S. per carezza di legittimazione ed interesse ad agire, ritenendo che il pregiudizio subito dalla ricorrente per effetto dell'intervento oggetto di contestazione non fosse stato adeguatamente dedotto e dimostrato. Inoltre, la società contro interessata deduceva che alcun deprezzamento del compendio residenziale di proprietà della ricorrente sarebbe derivato dall'intervento edilizio progettato, constatandosi per converso che tali immobili versavano, già da lungo tempo, in una situazione di degrado, oltre al fatto che gli stessi, secondo la prospettazione avversaria, dovrebbero ritenersi abusivi, in ragione della intervenuta decadenza della variante urbanistica approvata contestualmente al P.I.R.U.E.A. a causa della mancata realizzazione del programma entro i termini previsti dall'art. 6, comma 11, l.r. n. 23 del 1999.

14. L'eccezione, sollevata in primo grado e riproposta dalla società Cazzaro con la prima censura del proprio atto di appello, è fondata.

15. Il Collegio ricorda preliminarmente che:

a) nel processo amministrativo impugnatorio mentre la legittimazione ad agire spetta di regola al soggetto che è titolare della situazione giuridica soggettiva sostanziale, in termini di interesse legittimo o di diritto soggettivo, l'interesse al ricorso consiste nel vantaggio pratico e concreto che può derivare al ricorrente dall'accoglimento dell'impugnativa;

b) l'interesse al ricorso deve essere personale, concreto e attuale e tali connotati devono caratterizzarlo sia in relazione al profilo della lesione che a quello dell'utilità che può derivare dall'esercizio dell'azione al fine di porre rimedio alla lesione subita;

c) peraltro, la compresenza necessaria delle tre (interesse ad agire, legittimazione al ricorso, *legitimatio ad causam* attiva/passiva) condizioni dell'azione nel processo amministrativo (quale processo innervato dal principio dispositivo) ha visto molteplici affermazioni, sotto diversi profili, nella recente giurisprudenza dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio (Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6; 27 aprile 2015, n. 5; 13 aprile 2015, n. 4; 25 febbraio 2014, n. 9).

15.1. Del resto, non fa eccezione ai principi generali del processo amministrativo - che come è noto è un processo di parti, e quindi richiede che rispetto al ricorrente sussistano i normali presupposti di trattabilità della causa nel merito, ovvero la legittimazione e l'interesse ad agire - l'impugnazione dei titoli edilizi ovvero, più in generale, degli atti di assenso alla realizzazione di qualsiasi costruzione che incida sul territorio.

Per ritenere sussistenti le condizioni dell'azione, il ricorrente deve quindi dimostrare sia la titolarità di una situazione di interesse differenziato e qualificato, diverso da quello della generalità dei consociati, ad impugnare un dato provvedimento (legittimazione) che il rapporto di utilità fra l'esito favorevole dell'impugnazione, l'annullamento dell'atto, e il proprio interesse (interesse ad agire) (per tutte, sul punto, cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9).

15.2. Ciò nonostante, la giurisprudenza, nella materia edilizia, ha affermato che la legittimazione e l'interesse ad agire dei singoli ruotano intorno al concetto di "*vicinitas*", che si definisce in generale come lo "stabile collegamento" del soggetto con il terreno interessato dall'intervento cui ci si oppone, seppur in concreto lo stesso assuma connotati di volta in volta diversi.

15.3. Al riguardo il Collegio deve tuttavia osservare che - laddove il ricorso non abbia ad oggetto la violazione delle distanze tra gli edifici e sia proposto da categorie di soggetti differenti dalle persone fisiche proprietarie di immobili vicini alla sede dell'intervento, come nel caso in cui ad agire siano i titolari di attività commerciali insediate nelle vicinanze ovvero nell'ipotesi (come nella specie) che ad essere proprietario dell'immobile confinante sia una persona giuridica avente

finalità di lucro - non può ritenersi sufficiente a radicare l'interesse ad agire la mera *vicinitas*, perché occorrerebbe dimostrare un interesse fondato su un pregiudizio almeno potenziale ai propri fatturati che dall'intervento in questione potrebbe derivare (cfr., Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2021, n. 3247; sez. IV, 27 marzo 2019 n. 2025; sez. IV, 19 novembre 2015 n. 5278).

In questi casi la *vicinitas*, sebbene sia idonea a radicare la legittimazione ad agire, non può ritenersi di per sé elemento sufficiente a fondare l'interesse a impugnare, dovendosi ulteriormente dimostrare che quanto contestato abbia la capacità di propagarsi sino a incidere negativamente sulla proprietà del ricorrente. A tal fine, pertanto, il ricorrente, anche in presenza della *vicinitas*, sarà sempre tenuto a fornire la prova concreta del *vulnus* specifico inferto dagli atti impugnati alla propria sfera giuridica, quali il deprezzamento del valore del bene di proprietà.

Pertanto, è onere del ricorrente rappresentare la sussistenza di detta condizione e subire le conseguenze del mancato assolvimento dell'onere di allegazione e sono gli istituti processuali delle eccezioni di parte e del rilievo d'ufficio ad aktualizare l'onere del ricorrente di indicare la sussistenza degli specifici presupposti dell'interesse a ricorrere, pena l'inammissibilità della domanda di tutela.

16. Ciò considerato in termini generali, con riferimento al caso di specie, si osserva che il ricorso originario veniva proposto da una società immobiliare che evidenziava la sussistenza di molteplici profili di illegittimità dell'azione amministrativa, tuttavia non involgenti la violazione della normativa sulle distanze tra le costruzioni. La particolare natura della ricorrente, quale società a responsabilità limitata avente scopo di lucro, conduce pertanto a ravvisare in capo alla stessa, in relazione alla pretesa di impedire la realizzazione dell'edificio, esclusivamente un interesse di carattere economico-finanziario, riconducibile essenzialmente alla vendita delle unità immobiliari di cui si compone il complesso edilizio di sua proprietà.

16.1. Dall'esame della documentazione versata in atti emerge che, in seguito alla

realizzazione dell'intervento edilizio da parte della ditta Cazzaro, il compendio immobiliare di proprietà della società M.T.S. non ha subito alcuna diminuzione del proprio valore commerciale, dovendosi piuttosto riscontrare un miglioramento dell'andamento delle vendite delle unità immobiliari, che in precedenza era risultato decisamente negativo. Del resto, è agevole comprendere che il compendio residenziale della M.T.S. - caratterizzato da un grave di stato di degrado persistente negli anni (non essendo stato completato in alcune parti e comunque non essendo stato sottoposto ad idonea manutenzione - ha potuto ricevere esclusivamente effetti positivi dalla realizzazione del complesso della Cazzaro, nuovo e di apprezzabile fattura e tale, quindi, da avere determinato una generale riqualificazione dell'intera zona che, proprio nell'area in cui insiste la costruzione, versava in uno stato di accertato degrado dovuto alla presenza di immobili dismessi.

16.2. A tali conclusioni conduce l'esame congiunto dei seguenti elementi emersi nel corso del giudizio:

a) il deprezzamento delle unità immobiliari della società M.T.S., piuttosto che essere diretta conseguenza dell'intervento della ditta Cazzaro, deriva dal preesistente grave stato di degrado del complesso immobiliare, come viene dimostrato da:

a.1) la consulenza tecnica d'ufficio del marzo 2019 resa nel giudizio di esecuzione presso il Tribunale di Treviso (n.r.g.e. 425/2015), diretta a stimare una unità immobiliare di un terzo (facente parte del complesso residenziale della ditta M.T.S.), che, tra l'altro, essendo occupata si trovava in condizioni migliori di quelle della ricorrente; la c.t.u., dopo aver constatato che le unità immobiliari sono ancora in buona parte in proprietà del costruttore (che *“sembra non proseguire con i lavori di completamento delle varie unità non ancora ultimate e non rispondere ai vizi che periodicamente emergono”*) e dopo aver descritto i vizi presenti soprattutto nelle parti comuni, ha affermato che: *“Considerato lo stato dei luoghi, lo stato manutentivo attuale, le caratteristiche generali di degrado in cui l'immobile è contestualizzato, le infiltrazioni d'acqua presenti al piano interrato, la difficile*

*situazione patrimoniale derivante dal fatto che la maggior parte del condominio è ancora in proprietà del costruttore e che lo stesso risulta inadempiente nel riconoscimento dei vizi e nella gestione delle aree comuni, lo scrivente ritiene congruo applicare un adeguato coefficiente riduttivo omnicomprensivo”, stimato poi nel 30% per un prezzo attuale di €120.000, prezzo dimezzato rispetto alle unità immobiliari inizialmente vendute;*

a.2) la perizia risalente all’ottobre 2010 del geometra Strano, incaricato dalla proprietaria M.T.S. di verificare lo stato dei lavori del complesso residenziale denominato “P.I.R.U.E.A. 4 Novembre 5”, che ha attestato il deprezzamento delle unità immobiliari in vendita a causa dei molteplici vizi rilevati (segnatamente le infiltrazioni d’acqua al piano interrato e talune mancanze di verticalità dei setti murari);

a.3) la perizia risalente all’aprile 2014 dell’ingegnere Negro, incaricato dagli acquirenti di alcune unità immobiliari del compendio denominato “P.I.R.U.E.A. 4 Novembre 5”, che, dopo aver illustrato tutti i vizi e i difetti riscontrati nelle aree comuni e private, ha stimato l’importo dei lavori necessari per eliminare gli stessi;

a.4) la consulenza tecnica d’ufficio - resa nel 2020 nel procedimento prefallimentare r.g.n. 127/2019 instaurato presso il Tribunale di Forlì – che, nella valutazione delle rimanenze di magazzino della società M.T.S., riconducibili al complesso immobiliare *de quo*, ha attestato che l’importo iscritto nella contabilità non ha subito alcuna movimentazione nell’ultimo triennio (2016-2017-2018), anche in considerazione della circostanza che nessuna unità immobiliare era stata venduta; tali difficoltà nella vendita, del resto, trovano menzione anche nel bilancio dell’esercizio chiuso il 31 dicembre 2018; inoltre, il consulente tecnico, sebbene nel descrivere la situazione del complesso residenziale abbia fatto riferimento ai possibili danni derivanti dalla realizzazione dell’intervento della società Cazzaro, ha precisato che tale prospettazione deriva esclusivamente dalle deduzioni di cui ai ricorsi e alle denunce proposte nei confronti di questa dalla M.T.S. ed ha ritenuto

che di tale circostanza debba tenersi conto nella stima delle rimanenze di magazzino a far data dal bilancio chiuso il 31 dicembre 2019; circostanza, quest'ultima, che tuttavia perde di significato alla luce delle risultanze del bilancio relativo all'esercizio 2019, anch'esso riportante una valutazione del compendio invariata rispetto al passato (*cf. sub b*));

b) i bilanci della società M.T.S. (relativi agli esercizi degli anni 2017, 2018 e 2019), che dimostrano come la situazione patrimoniale della società sia rimasta invariata, in particolare con riferimento al valore dichiarato del compendio residenziale pari ad € 9.409.686,03, così indicato anche alla data del 30 novembre 2019 quando l'intervento della ditta Cazzaro era ormai completato al grezzo;

c) le relazioni ai bilanci, dalle quali risulta un miglioramento dell'andamento delle vendite delle unità immobiliari del complesso di proprietà M.T.S., considerato che, mentre nella relazione del 2017, quando ancora l'intervento contestato della Cazzaro non era iniziato e si era in presenza del vicino insediamento produttivo dismesso con l'area da bonificare, il disavanzo passivo della M.T.S. veniva giustificato proprio dalla assenza di vendite (*“il mercato, o meglio i potenziali acquirenti che in passato erano stati allontanati dal complesso immobiliare poiché non ancora in regola con le abilitazioni stentano a ritrovare fiducia e nell'esercizio non si è conclusa nessuna vendita”*), nella relazione relativa all'esercizio 2019, quando l'insediamento produttivo dismesso era stato demolito, l'area bonificata e l'intervento della Cazzaro in fase di avanzata realizzazione e largamente pubblicizzato, viene dato atto della imminente conclusione di compravendite (*“apportando una ulteriore decurtazione effettuata sulla base delle offerte ricevute da parte di acquirenti che formalizzeranno l'acquisto entro fine 2020 o nei primi mesi del 2021”*).

16.2. Alla luce di tali circostanze, risultano pertanto prive di fondamento le deduzioni della società M.T.S. che, al fine di dimostrare il decremento del valore dei propri immobili derivante dalla edificazione della ditta Cazzaro (nella misura quantificata nel 30-35% del valore iniziale), si limita a produrre una relazione

tecnica e una nota di un'agenzia immobiliare, entrambi documenti di parte e privi di ufficialità inidonei a scalfire le obbiettive risultanze di segno contrario sopra indicate.

16.3. Tanto induce a ritenere inesistente il dedotto deprezzamento della proprietà della società M.T.S. derivante dalla costruzione contestata, non essendo stata accertata alcuna variazione nella sua situazione patrimoniale, con ciò dovendosi escludere che la medesima società presenti un concreto interesse ad agire in relazione alla presente controversia.

17. In conclusione, in ragione di quanto esposto, gli appelli principali devono essere accolti e, per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza, deve essere dichiarato inammissibile il ricorso originario.

18. Da ciò consegue l'improcedibilità dell'appello incidentale proposto dalla società M.T.S.

19. La complessità e novità delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli nn.rr.gg. 2515/2021 e 3697/2021, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del T.a.r. per il Veneto, sez. II, n. 1254 del 14 dicembre 2020, dichiara inammissibile il ricorso originario n.r.g. 1141/2019.

Dichiara improcedibile l'appello incidentale proposto dalla società M.T.S.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Michele Pizzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Alessandro Verrico**

**IL PRESIDENTE**  
**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**