

EDILIZIA ED URBANISTICA: Strumenti urbanistici generali - Piano attuativo di iniziativa mista - Variante - Approvazione a mezzo di deliberazione del Consiglio comunale - Impugnazione in s.g. - Da parte della società proprietaria di un terreno posto a confine con l'area interessata (c.d. criterio della *vicinitas*) - Nel caso di difetto di prova sull'effettivo pregiudizio subito in conseguenza dell'approvazione della variante al piano attuativo - Inammissibilità - Ragioni.

Tar Umbria - Perugia, Sez. I, 14 dicembre 2022, n. 941

*“[...] in sede di impugnazione di strumenti urbanistici che non incidono direttamente su aree di proprietà della parte ricorrente, è sempre necessario scrutinare la sussistenza dell'interesse ad agire in relazione alla effettiva sussistenza di una lesione attuale e concreta o ragionevolmente certa della sfera giuridica del ricorrente. Infatti, in tali casi la *vicinitas*, cioè lo stabile collegamento con la zona interessata dall'intervento, può certamente ritenersi fondamento della legittimazione ad agire purché sia accompagnata anche dalla presenza di una lesione concreta ed attuale della posizione soggettiva di chi impugna il provvedimento: in altri termini, lo stabile collegamento con l'area interessata dall'intervento edilizio non è sufficiente a comprovare anche l'interesse a ricorrere che è invece derivante da un concreto pregiudizio per l'interessato.*

*La *vicinitas*, dunque, non rappresenta un dato decisivo per riconoscere l'interesse ad agire (che nel giudizio di legittimità davanti al giudice amministrativo si identifica con l'interesse ad impugnare), nel senso che di per sé non è sufficiente, occorrendo invece la positiva dimostrazione di un danno (certo o altamente probabile) che attingerebbe la posizione di colui il quale insorge giudizialmente [...].*

È stato anche sottolineato che l'apprezzamento della presenza dell'interesse a ricorrere si declina diversamente a seconda che la controversia sia relativa all'impugnazione di un titolo edilizio (ad esempio, in materia di distanze o per gli insediamenti commerciali), alla localizzazione di un'opera pubblica o, come nel caso in esame, ad uno strumento urbanistico.

In quest'ultima ipotesi, l'impugnazione degli strumenti urbanistici, generali e attuativi, è ammissibile nel caso in cui la parte ricorrente si dolga di prescrizioni che riguardano direttamente i beni di proprietà ovvero comportino un significativo decremento del valore di mercato o dell'utilità dei suoi immobili [...].

Con la conseguenza che, nel caso di impugnazione di strumenti urbanistici, anche particolareggiati, o di loro varianti è ancor più necessaria, da parte del ricorrente, l'allegazione di prove in ordine ai pregiudizi subiti, in termini di lesione concreta ed attuale derivante da un significativo decremento del valore di mercato o dell'utilità dell'immobile [...].”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bastia Umbra e di Structurae S.r.l.;

Visti gli artt. 35, co. 1, e 85, co. 9, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Davide De Grazia nell'udienza smaltimento del giorno 15 novembre 2022, svolta mediante collegamento in videoconferenza da remoto ai sensi dell'art. 87, c. 4-bis, cod. proc. amm., e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso notificato il 31.10.2019 e depositato il 13.11.2019, Coop Centro Italia, proprietaria di un terreno nel Comune di Bastia Umbra posto a confine con la strada Rivierasca e via Moncioveta, destinato dal vigente PRG a insediamenti commerciali, artigianali, di ristorazione e di pubblici servizi (“Zona di Ristrutturazione R6 – Piazza del Mercato”), ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale la deliberazione del Consiglio comunale di Bastia Umbra n. 56 del 13.07.2019 con la quale è stata approvata la variante al piano attuativo di iniziativa mista pubblica e privata relativo alla vicina area di proprietà di Structurae S.r.l., avente la stessa destinazione urbanistica, che prevede la realizzazione di tre edifici collegati da un portico per scopi commerciali e direzionali.

1.1. – Secondo Coop Centro Italia, la variante al piano attuativo approvata dal Comune di Bastia Umbra sarebbe viziata nella previsione delle altezze, della cubatura e della superficie utile coperta e sarebbe lesiva degli interessi di essa ricorrente, stante la vicinanza tra i terreni e l'identità del bacino di utenza e della destinazione d'uso, determinando così conseguenze pregiudizievoli sulla commerciabilità delle superfici.

1.2. – Con il primo motivo di ricorso Coop Centro Italia deduce che la variante al PAIM approvata con la delibera consiliare impugnata e l'art. 13 delle relative NTA sarebbero in contrasto con gli artt. 17 e 18 del regolamento regionale n. 2/2015 perché non terrebbero conto del fatto che gli impianti tecnici, come rappresentati graficamente nella documentazione progettuale, collocati al di sotto della linea di estradosso del solaio dell'ultimo piano abitabile, in un'intercapedine realizzata *ad hoc*, avrebbero dovuto concorrere al calcolo dell'altezza dell'edificio, con conseguente erroneità della determinazione della superficie utile coperta prevista dalla variante, che sarebbe maggiore di quella consentita applicando le succitate disposizioni regolamentari.

In sostanza, secondo la ricorrente, l'applicazione delle citate disposizioni regolamentari avrebbe comportato l'inclusione nell'altezza complessiva dell'edificio dell'intercapedine progettata per la sistemazione degli impianti tecnici (in quanto posta al di sotto della linea dell'estradosso), con la conseguenza che la SUC ammissibile sarebbe risultata inferiore rispetto a quella prevista negli elaborati allegati alla variante approvata.

1.3. – Con il secondo motivo, la ricorrente fa discendere dalla violazione degli artt. 17 e 87 del regolamento regionale n. 2/2015, in relazione alle disposizioni di cui alla legge regionale n. 10/2014, la specificazione della maggiore superficie utile coperta, per mq 3970, derivante dall'altezza come sopra indicata, rispetto a quella ammissibile di mq 2646.

1.4. – Con il terzo motivo di ricorso, Coop Centro Italia deduce la violazione dell'art. 37 del regolamento edilizio comunale e dell'art. 139 del regolamento regionale n. 2/2015 sostenendo che, per effetto delle modalità di calcolo dell'altezza oggetto del primo motivo di ricorso, sarebbero state violate le disposizioni sulla determinazione del volume degli edifici, dal cui computo sono esclusi i soli volumi tecnici emergenti dalla linea di estradosso del solaio dell'ultimo piano.

1.5. – Con il quarto e ultimo motivo di ricorso, la società ricorrente lamenta la violazione delle norme e dei principi relativi all'efficacia degli strumenti urbanistici, dell'art. 13 della legge n. 1150/1942 e degli artt. 52 e 55 della legge regionale n. 1/2015, deducendo che la nota contenuta alla pagina 5/21 del documento istruttorio approvato con la delibera impugnata (con la quale viene precisato che *«le superfici utili a destinazioni/direzionali indicate nel piano derivano dai volumi a destinazione commerciale/direzionale ammissibili divisi per 3. L'altezza indicata pari a 3 metri, qualora venga modificata nell'attuazione del piano comporterà il ricalcolo delle superfici ammissibili. In sede di rilascio del titolo abilitativo dovrà essere verificata la superficie di vendita con eventuale ricalcolo nel caso risultasse maggiore di quella indicata nel Piano»*) per un verso denoterebbe il dubbio circa la correttezza del calcolo delle altezze e, per altro verso, sarebbe di per sé illogica e contraddittoria, dovendo l'Amministrazione verificare la conformità al PRG del piano attuativo alla sua approvazione e non potendosi riservare la modifica dello strumento attuativo approvato in conseguenza dei successivi progetti esecutivi.

2. – Si sono costituiti per resistere al ricorso tanto il Comune di Bastia Umbra quanto Structurae S.r.l.

3. – In vista della discussione del ricorso, le parti hanno depositato memorie.

3.1. – Tanto il Comune resistente, quanto Structurae hanno contestato la fondatezza delle doglianze formulate dalla ricorrente.

3.2. – Structurae ha inoltre eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di immediata lesività del provvedimento impugnato, deducendo che solo con il rilascio del titolo abilitativo edilizio saranno definitivamente stabilite le superfici degli edifici da realizzare all'interno del piano attuativo.

3.3. – Coop Centro Italia ha replicato e, quanto all'eccezione di inammissibilità formulata dalla controinteressata, ha osservato che i progetti esecutivi degli interventi previsti dal piano attuativo, finalizzati al rilascio dei relativi permessi di costruire, devono essere necessariamente conformi al piano approvato da Comune e che la variante al piano attuativo impugnata, consentendo la realizzazione di superfici maggiori di quelle ammissibili, risulterebbe immediatamente lesiva degli interessi della ricorrente in relazione all'investimento che la stessa sta realizzando nell'area limitrofa di cui è proprietaria e che prevede un insediamento commerciale avente il medesimo bacino di utenza, con riflessi negativi anche sulla commerciabilità delle relative superfici.

4. – All'udienza straordinaria del 15 novembre 2022, celebrata mediante collegamento in videoconferenza da remoto ai sensi dell'art. 87, c. 4-bis, cod. proc. amm., il collegio ha rilevato d'ufficio la questione dell'ammissibilità del ricorso in relazione alla prova della concreta lesività del provvedimento impugnato.

Nel corso della discussione che ne è seguita, Coop Centro Italia e Structurae hanno precisato che nessuna iniziativa edificatoria è stata ancora concretamente avviata nelle due aree di cui si discute.

La parte ricorrente ha quindi ribadito, quanto all'interesse a ricorrente, che la costruzione del compendio commerciale vicino per una superficie più ampia rispetto a quella assentibile determinerebbe subito l'insorgenza dell'interesse perché inciderebbe sulla diversa commerciabilità dell'immobile, in quanto quello vicino, più ampio, sarebbe per ciò più appetibile, ed ha riferito che il progetto presentato per Coop Centro Italia è stato elaborato secondo l'interpretazione delle norme urbanistiche ritenuta più corretta.

Terminata la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. – Devono prioritariamente scrutinarsi le questioni relative alla ammissibilità del ricorso.

La giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2020, n. 1011; Id., 7 febbraio 2020, n. 962; TAR Lazio, Roma, sez. II, 8 giugno 2022, n. 7394) ha chiarito che, in sede di impugnazione di strumenti urbanistici che non incidono direttamente su aree di proprietà della parte ricorrente, è sempre necessario scrutinare la sussistenza dell'interesse ad agire in relazione alla effettiva sussistenza di una lesione attuale e concreta o ragionevolmente certa della sfera giuridica del ricorrente. Infatti, in tali casi la *vicinitas*, cioè lo stabile collegamento con la zona interessata dall'intervento, può certamente ritenersi fondamento della legittimazione ad agire purché sia accompagnata anche dalla presenza di una lesione concreta ed attuale della posizione soggettiva di

chi impugna il provvedimento: in altri termini, lo stabile collegamento con l'area interessata dall'intervento edilizio non è sufficiente a comprovare anche l'interesse a ricorrere che è invece derivante da un concreto pregiudizio per l'interessato.

La *vicinitas*, dunque, non rappresenta un dato decisivo per riconoscere l'interesse ad agire (che nel giudizio di legittimità davanti al giudice amministrativo si identifica con l'interesse ad impugnare), nel senso che di per sé non è sufficiente, occorrendo invece la positiva dimostrazione di un danno (certo o altamente probabile) che attingerebbe la posizione di colui il quale insorge giudizialmente (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 15 dicembre 2017, n. 5908; Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2015, n. 5278).

È stato anche sottolineato che l'apprezzamento della presenza dell'interesse a ricorrere si declina diversamente a seconda che la controversia sia relativa all'impugnazione di un titolo edilizio (ad esempio, in materia di distanze o per gli insediamenti commerciali), alla localizzazione di un'opera pubblica o, come nel caso in esame, ad uno strumento urbanistico.

In quest'ultima ipotesi, l'impugnazione degli strumenti urbanistici, generali e attuativi, è ammissibile nel caso in cui la parte ricorrente si dolga di prescrizioni che riguardano direttamente i beni di proprietà ovvero comportino un significativo decremento del valore di mercato o dell'utilità dei suoi immobili (cfr. Cons. Stato, sez. II, 22 novembre 2021, n. 7812; Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5674).

Con la conseguenza che, nel caso di impugnazione di strumenti urbanistici, anche particolareggiati, o di loro varianti è ancor più necessaria, da parte del ricorrente, l'allegazione di prove in ordine ai pregiudizi subiti, in termini di lesione concreta ed attuale derivante da un significativo decremento del valore di mercato o dell'utilità dell'immobile.

6. – Il collegio ritiene che la parte ricorrente non abbia fornito la prova del concreto pregiudizio derivante al proprio bene dalla asserita illegittimità della variante al piano attuativo approvato in relazione al vicino fondo di proprietà di *Structurae*.

Infatti, premesso che nessuna iniziativa edificatoria è stata avviata dalle società proprietarie delle aree di cui si discute, come dichiarato dalle stesse, la parte ricorrente, tanto nei propri atti processuali, quanto in sede di discussione, non ha allegato né provato la sussistenza di un danno certo o altamente probabile, in termini di lesione concreta ed attuale, derivante da un significativo decremento del valore di mercato o dell'utilità dei suoi immobili in conseguenza dell'approvazione della variante al piano attuativo di cui si discute.

La stessa ricorrente si è infatti limitata a dedurre che, per effetto dell'atto impugnato, alla società proprietaria delle vicine aree sarebbe consentito di realizzare una superficie maggiore di quella

realizzabile da Coop Centro Italia nel terreno di sua proprietà, con conseguente pregiudizio per la commerciabilità delle superfici, stante la vicinanza tra gli edifici e l'identità del bacino di utenza e della destinazione d'uso.

La ricorrente non ha allegato né dimostrato alcun documento certo o altamente probabile quale conseguenza del piano attuativo impugnato, alcun decremento del valore di mercato delle aree e delle superfici da essa realizzabili, alcun concreto pregiudizio per la commerciabilità degli immobili. Anche l'identità del bacino di utenza è stata meramente dichiarata, per cui anche detto riferimento, in mancanza di allegazioni o spiegazioni da parte della ricorrente, non è di alcuna utilità per poterne inferire l'esistenza di un danno concreto ed attuale, certo o altamente probabile, quale conseguenza dell'approvazione del piano attuativo di cui si controverte (cfr. TAR Piemonte, sez. I, 4 dicembre 2015, n. 1699; Cons. Stato sez. IV, 16 luglio 2015, n. 3579).

7. – Peraltro, deve anche ricordarsi che, in tema di disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi, contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa regionale, si distinguono le norme che, in via immediata, stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata (nel cui ambito rientrano le norme di c.d. zonizzazione, la destinazione di aree a soddisfare gli standard urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo), e le altre regole che, più in dettaglio, disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano o nel regolamento edilizio (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze, sull'osservanza di canoni estetici, sull'assolvimento di oneri procedurali e documentali, regole tecniche sull'attività costruttiva, ecc.): per le disposizioni appartenenti alla prima categoria si impone, in relazione all'immediato effetto conformativo dello *ius aedificandi* dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, un onere di immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio; a diversa conclusione si perviene, invece, con riguardo alle prescrizioni di dettaglio contenute nelle norme di natura regolamentare destinate a regolare la futura attività edilizia, che sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo e, dunque, possono essere oggetto di censura in occasione dell'impugnazione di quest'ultimo (cfr., tra le ultime, Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2022, n.651).

Ne discende che, ferma restando la necessità, per radicare l'interesse a ricorrere, della sussistenza di un concreto pregiudizio, al momento dell'emanazione dell'atto applicativo la ricorrente potrà eventualmente impugnare quest'ultimo unitamente alle previsioni di piano attuativo che ne costituiscono applicazione.

Dunque, fermo restando l'assorbente rilievo della inammissibilità del ricorso per difetto di interesse in relazione alla concreta lesività del piano attuativo approvato, dal punto di vista adesso in esame deve ritenersi fondata anche l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla parte controinteressata con riferimento alla inattualità dell'ipotetico pregiudizio.

8. – In conclusione, alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso di Coop Centro Italia deve essere dichiarato inammissibile.

9. – La complessità delle questioni trattate induce il collegio a disporre l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO