

EDILIZIA ED URBANISTICA: Demolizioni e ricostruzioni nei centri storici - Interventi edilizi dei terzi - Interesse ad agire - Tutela della privacy di ciascuno - Rumori ed indiscrezioni - Caratteristiche della vita nei centri storici.

Tar Emilia Romagna - Parma, Sez. I, 22 novembre 2022, n. 332

in *Guida al diritto*, 3, 2023, pag. 70

La scelta di vivere in centro storico, caratterizzato come detto dalla presenza di moltissimi edifici in uno spazio limitato, con altezze diverse ed affacci necessariamente uno sull'altro, rende di fatto impossibile una tutela piena della privacy di ciascuno, rilievo che non può certo essere trascurato nell'ambito della valutazione della sussistenza di un interesse ad agire tutelabile nei confronti degli interventi edilizi dei terzi.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Reggio Nell'Emilia e di Veronica Simeone e di Giamprimo Bertoni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2022 la dott.ssa Jessica Bonetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso e successivi motivi aggiunti Ettore Rocchi ha agito in giudizio per l'accertamento dell'illegittimità delle opere oggetto della SCIA prot. n. 73534/2019 e della relativa agibilità, chiedendo l'annullamento degli atti emessi al riguardo dall'Amministrazione e la condanna del Comune di Reggio Emilia ad adottare i provvedimenti inibitori previsti dall'art. 19 comma 4 della Legge n. 241 del 1990, anche mediante la rimozione degli effetti dannosi derivanti dall'attività edilizia intrapresa con la predetta SCIA.

In fatto ha allegato di essere proprietario di un immobile sito alla Via Franchi n. 6 in Reggio Emilia, strada limitrofa alla via del Portone dove è sito il Condominio odierno controinteressato, iscritto al Catasto Fabbricati di Reggio Emilia al Foglio 133, mappale 309, subalterni 12,13,14 e 15.

A partire dal giugno 2019 il Condominio di Via del Portone n. 7 è stato oggetto di lavori qualificati come di "restauro e risanamento conservativo con recupero ai fini abitativi del sottotetto ed installazione di ascensore condominiale".

Il ricorrente allega di avere avuto piena conoscenza di tali lavori solo nell'ottobre 2019, quando dalla propria abitazione ha visto la sopraelevazione del condominio in corso di realizzazione.

In data 22.10.2019 egli ha proposto istanza di accesso agli atti ex artt. 22 e ss. della L. 7 agosto 1990 n. 241 al Servizio Sportello Unico Edilizia del Comune di Reggio Emilia per conoscere i titoli edilizi posti a

fondamento dei lavori di cui sopra e, presa visione della documentazione messa a disposizione, ha realizzato che la pratica ha avuto inizio con la richiesta di parere preventivo del 02.11.2018, avente ad oggetto “lo spostamento di alcuni volumi incongrui esistenti su due terrazzi in copertura”, avanzata dal Condominio alla Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio (CPQA) del Comune di Reggio Emilia.

Dopo il parere favorevole rilasciato dalla CPQA e la SCIA edilizia prot. n. 73534/2019, il procedimento si è concluso con la Comunicazione di inizio lavori SCIA prot. n. 107819/2019, con la quale il Comune è stato informato dell'inizio dei lavori per il 5.06.2019.

La pratica edilizia, iniziata nel novembre 2018, ha avuto ad oggetto il recupero del sottotetto posto al quarto piano del condominio in questione, con annessa valutazione favorevole del CPQA del Comune di Reggio Emilia del 17.12.2018 in merito allo spostamento di alcuni volumi incongrui insistenti sui due terrazzi in copertura; la SCIA presentata il 12.04.2019 ha riguardato, invece, oltre ai lavori già valutati favorevolmente, anche l’inserimento di un ascensore all’interno del vano scale e la riqualificazione della facciata, con annesso scomputo degli oneri da versare al Comune di Reggio Emilia per un importo pari a 26.065,38 Euro.

Il ricorrente, in data 23.12.2019, ritenendo i lavori illegittimi, ha promosso istanza ex comma 6 bis dell’art. 19 della L. 241/1990 al Comune di Reggio Emilia affinché esercitasse i poteri inibitori o di annullamento in autotutela previsti dall’ordinamento, ma l’Amministrazione con la nota prot. n. PG 19377/2020 del 22.01.2020 ha rigettato l’istanza, confermando la legittimità dei lavori oggetto della SCIA prot. n. 73534/2019 e dichiarando in seguito l’agibilità dello stabile.

Ad avviso del ricorrente l’intervento posto in essere avrebbe creato nuove volumetrie abitative dove prima non c’erano, realizzando un organismo edilizio del tutto nuovo ed incongruo rispetto all’edificio precedente, non ammesso nel Centro Storico dove risulta allocato, sicché la nota prot. n. PG 19377/2020 del 22.01.2020 sarebbe illegittima, anche per gli effetti dannosi derivanti sul ricorrente dall’attività edilizia intrapresa.

In particolare, vi sarebbe secondo il Ricco violazione e falsa applicazione degli artt. 4.1.3., 4.1.5 e 4.1.7 delle norme di attuazione del RUE del Comune di Reggio Emilia in relazione all’allegato (art. 9, comma 1) della L.R. 30.7.2013 n. 15, violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 10 e 22 del DPR del 6.06.2001 n. 380.

Lamenta in sintesi il ricorrente che i lavori posti in essere dal Condominio, ubicato nel centro storico del Comune di Reggio Emilia sottoposto ad una disciplina particolareggiata, sarebbero illegittimi perché non costituenti interventi di mero “restauro” o “risanamento conservativo (RRC)”, uniche attività a suo dire ammesse in zona, ma consisterebbero nella demolizione di volumi esistenti, con costruzione di un nuovo volume in posizione differente, unitamente a modifiche esterne non conservative in grado di mutare sostanzialmente l’aspetto originario dell’edificio in questione.

In subordine, sostiene il ricorrente, per l'intervento in esame sarebbe stato comunque necessario il previo ottenimento del permesso di costruire, anziché la Segnalazione Certificata di Inizio Attività concretamente utilizzata, sicché l'attività posta in essere sarebbe in ogni caso illegittima.

In secondo luogo, il ricorrente ha eccepito l'eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione e di istruttoria, per non avere il Comune di Reggio Emilia argomentato adeguatamente i motivi per i quali ha ritenuto di respingere l'istanza del ricorrente ex comma 6 bis dell'art. 19 della L. 241/1990.

Con atto depositato il 27.4.2021 il ricorrente ha chiesto altresì accertarsi il suo diritto di accesso ex art. 25 Legge n. 241 del 1990, con conseguente ordine di esibizione dei documenti oggetto dell'istanza proposta in data 17.02.2021, inerente l'agibilità dell'immobile in conseguenza dei lavori contestati; nel corso del giudizio, tuttavia, la documentazione richiesta è stata resa disponibile al ricorrente, sicché il ricorso è divenuto sul punto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, come dichiarato con sentenza n. 240 del 2021 pubblicata il 4.10.2021.

Con successivi motivi aggiunti depositati il 23.11.2021, il ricorrente ha impugnato gli ulteriori atti indicati in epigrafe, anche impliciti, con i quali è stata dichiarata l'abitabilità dell'immobile.

Tali atti sono stati censurati sia per invalidità derivata rispetto a quelli impugnati col ricorso introduttivo, e sia in via autonoma per sviamento di potere, avendo l'Amministrazione disatteso le istanze di autotutela e partecipative proposte dal ricorrente.

Infine, con motivi aggiunti depositati il 7.11.2022, il ricorrente ha impugnato, per quanto eventualmente occorra e nei limiti dell'interesse fatto valere in ricorso, il Verbale di Sopralluogo SCEA n. 165193/2021 del 3.08.2021, conosciuto solo a seguito del deposito da parte del Comune di Reggio Emilia del 29.09.2022.

Sulla base di tutte le censure articolate, come sopra sinteticamente riportate, il ricorrente ha chiesto annullarsi gli atti impugnati, con vittoria di spese.

Il Comune di Reggio Emilia e i controinteressati Veronica Simeone e Giamprimo Bertoni si sono costituiti eccependo preliminarmente l'inammissibilità dell'impugnazione per mancanza della c.d. vicinitas, attesa la notevole distanza tra l'abitazione del ricorrente e il condominio controinteressato e l'assenza di spazi comuni su cui incida l'attività edilizia di quest'ultimo.

In ogni caso, ancorché ritenuta sussistente la c.d. vicinitas, ad avviso dei resistenti il ricorso sarebbe comunque inammissibile per difetto dell'interesse ad agire, non avendo il ricorrente adeguatamente allegato nel proprio atto introduttivo il pregiudizio concretamente subito dai lavori effettuati sul Condominio (Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 9 del 2014).

Né varrebbe a dimostrare il necessario interesse ad agire ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione, la relazione del geometra Moser prodotta dal ricorrente nel corso del giudizio (doc. 32), contenendo la stessa affermazioni generiche, peraltro sconfessate dalla relazione dell'architetto Baricchi (depositata in data 28.9.2022), anch'essa agli atti.

Nel merito, i resistenti hanno contestato le avverse doglianze, affermando la piena legittimità dell'intervento realizzato, con conseguente richiesta di rigetto dell'impugnazione, con vittoria di spese.

Dopo il deposito delle memorie conclusive e la rinuncia delle resistenti ai termini a difesa sugli ultimi motivi aggiunti depositati dal ricorrente in data 7.11.2022, all'udienza del 9 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

All'esito del giudizio, ad avviso del Collegio, il ricorso e i motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili, risultando fondata l'eccezione sollevata sul punto dai resistenti.

Invero, in materia di impugnazione dei titoli edilizi, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 22 del 2021, risolvendo un contrasto giurisprudenziale sulle condizioni dell'azione impugnatoria da parte di chi si ritenga leso da un titolo rilasciato a terzi, ha precisato che la mera c.d. vicinitas, intesa come vicinanza fisica del proprio terreno rispetto a quello oggetto dell'intervento edilizio contestato, non basta a dimostrare l'esistenza di un concreto ed attuale interesse a ricorrere, dovendosi affermare la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione ad agire e l'interesse al ricorso, con la conseguenza che il Giudice è tenuto ad accertare anche d'ufficio la sussistenza di entrambe le condizioni dell'azione, non potendosi affermare che la vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, sia da sola sufficiente a dimostrare automaticamente la sussistenza anche dell'interesse al ricorso, inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato.

In altri termini, secondo l'Adunanza Plenaria, la mera "vicinitas", pur necessaria per dimostrare la legittimazione ad agire, non basta da sola a far ritenere ammissibile il ricorso di un soggetto avverso il titolo edilizio rilasciato per un'area nei confronti della quale egli vanta un rapporto di stabile collegamento, dovendosi altresì verificare se esiste un vantaggio concreto ed attuale che il ricorrente potrebbe effettivamente trarre dalla caducazione del titolo edilizio contestato, interesse che va valutato non genericamente, ma tenuto conto delle specifiche censure articolate in atti e concedendo al ricorrente la possibilità di precisarlo e provarlo nel corso del processo, in modo da evitare il compimento di attività giurisdizionali inutili, in contrasto con l'interesse pubblico all'efficienza ed efficacia del processo ex artt. 111 Cost., 6 e 13 CEDU, 47 Carta UE (tra le altre, TAR Campania, Napoli, Sez. I, 20 maggio 2022 n. 3465).

Nel caso in esame, applicandosi i principi esposti dall'Adunanza Plenaria e più in generale la giurisprudenza in materia di legittimazione ed interesse ad agire in caso di impugnazione di titoli edilizi altrui, sotto il profilo della "vicinitas", va innanzitutto evidenziato che l'edificio di parte ricorrente non risulta confinante con il Condominio controinteressato, ma dista circa 23 metri con riferimento alla parte di Condominio di interesse in questa sede, e cioè a quella relativa al lamentato ampliamento, come emerge dalla relazione dell'architetto Baricchi depositata in data 28.9.2022, basata correttamente su un calcolo "tridimensionale", tenuto conto che la proprietà del Rocchi si colloca due piani al di sotto della parte più alta del Condominio di via del Portone 7.

Il ricorrente, in replica a tale rilievo, sostiene che la “vicinitas”, per quanto rileva in questa sede, non può essere intesa in termini di mera contiguità materiale tra gli immobili, dovendosi valutare l’esistenza di un collegamento stabile tra i due edifici alla luce non solo del dato “fisico” della distanza, ma anche della concreta destinazione degli immobili interessati e delle caratteristiche della zona di riferimento.

Tale tesi, pur astrattamente condivisibile, se applicata al caso in esame (dovendosi la contiguità valutare caso per caso, vedi C.d.S. n. 5818/2014; TAR Toscana, n. 455/2014), porta tuttavia a conclusioni opposte rispetto a quelle pretese dal ricorrente, attesa, da un lato, la distanza considerevole e non minima tra i due edifici interessati, tenuto conto in particolare della parte di Condominio interessata dall’asserito ampliamento contestato; dall’altro, considerata la collocazione dei due immobili in questione nell’ambito del centro storico, per definizione caratterizzato da una molteplicità di edifici con caratteristiche diverse, siti in spazi circoscritti (nel caso in esame si discute di due stabili facenti parte di un isolato del centro storico con fitta presenza di edifici “a schiera” aventi altezze disomogenee), con conseguente necessità di dare una lettura mirata della “vicinitas” necessaria per radicare la legittimazione ad agire avverso gli altrui titoli edilizi, al fine di evitare il proliferare di giudizi a fronte di ogni intervento che arrechi ad uno degli immobili dell’intero quartiere modifiche anche minime, spesso finalizzate al miglioramento della vivibilità e delle condizioni dell’edificio, a fronte della frequente vetustà degli stabili inseriti nei centri storici.

Peraltro, estendendo l’analisi dalla “vicinitas” all’interesse ad agire, sempre nell’ottica di valutare se l’odierna impugnazione possa ritenersi ammissibile alla luce dei criteri esposti dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sopra richiamati, va evidenziato che nel caso in esame il ricorrente ha allegato (peraltro non nel ricorso introduttivo, ma solo in replica all’avversa eccezione, mediante il deposito della relazione del geometra Moser in data 28.09.2022) un duplice profilo di danno che a suo dire gli deriverebbe dall’intervento edilizio posto in essere dal Condominio: da un lato, egli lamenta un peggioramento nella propria privacy in quanto secondo la sua prospettazione la nuova destinazione d’uso delle parti del condominio oggetto dell’intervento contestato, consentirebbe un maggior utilizzo rispetto a prima di alcune porzioni del condominio dalle quali sarebbe agevole prendere visione degli interni dell’abitazione del Rocchi; dall’altro, il ricorrente eccepisce che dai lavori effettuati da controparte deriverebbe “un impatto ambientale di notevole invasione visiva”, tale da modificare completamente il profilo dei tetti nella zona interessata.

Tuttavia, dalla lettura della relazione tecnica in atti dell’Architetto Baricchi, dalle immagini ivi contenute (vedi Doc. 1 depositato il 28.9.2022 da Bertoni) e dalle difese dei resistenti, quanto al primo aspetto, si evince che il punto di maggiore vicinanza fra le due proprietà è costituito dai terrazzi nei loro rispettivi affacci a nord, nessuno dei quali ha subito modifiche nel progetto realizzato rispetto allo stato dei luoghi preesistente da tempo immemorabile; inoltre, i terrazzi del Condominio di via del Portone n. 7 sono posti al piano quarto e quinto, mentre la proprietà Rocchi non va oltre il piano terzo e il condominio di via del Portone 7 ha affacci più diretti, al medesimo piano, verso la proprietà Rocchi, sicché nessun interesse tutelabile sotto tale profilo risulta ad avviso del Collegio ravvisabile.

Peraltro, i resistenti hanno dimostrato che anche prima dell'esecuzione dell'intervento edilizio contestato, l'edificio di Via del Portone n. 7 era dotato di due terrazzi accessibili, come lo è ora, nonché di vedute dalle quali era possibile vedere la proprietà Rocchi, come detto da una posizione addirittura più vicina di quella attuale (vedi pag. 12 e ss., punti C.2 e C.3 della Relazione dell'Arch. Baricchi).

Inoltre, a monte, la scelta di vivere in centro storico, caratterizzato come detto dalla presenza di moltissimi edifici in uno spazio limitato, con altezze diverse ed affacci necessariamente uno sull'altro, rende di fatto impossibile una tutela piena della privacy di ciascuno, rilievo che non può certo essere trascurato nell'ambito della valutazione della sussistenza di un interesse ad agire tutelabile del ricorrente sotto tale profilo.

E anche quanto all'impatto ambientale derivante dall'intervento contestato, il ricorrente si è limitato a riportare un'affermazione del tutto generica del proprio tecnico, senza specificare in che cosa si tradurrebbe il proprio concreto pregiudizio sotto tale profilo.

Al contrario i resistenti, anche attraverso la produzione di fotografie dello stato dei luoghi precedente e successivo ai lavori effettuati, hanno dimostrato che l'intervento in esame ha migliorato l'area, attraverso la ricomposizione dei volumi in copertura mediante regolarizzazione delle falde del fabbricato che prima risultavano variegata e la regolarizzazione dei volumi attraverso la demolizione dei due bassi servizi in copertura, prima insalubri perché coperti in amianto, garantendo in tal modo una limitazione dell'impatto visivo con specifico riferimento alla proprietà Rocchi, atteso che i bassi-servizi ora demoliti prima erano distanti pochi metri dalla casa del ricorrente ed avevano comunque entrambi una terrazza prospiciente raggiungibile, mentre il recupero del loro volume è stato collocato ad una distanza maggiore dall'abitazione del Rocchi.

Né risulta idoneo a dimostrare l'interesse ad agire del ricorrente il richiamo all'asserita modifica del profilo dei tetti nella zona interessata, trattandosi anche in questo caso di affermazione generica, a maggior considerato quanto sopra evidenziato circa il fatto che gli edifici in questione sono collocati all'interno di un isolato del nucleo storico di Reggio Emilia, caratterizzato da stabili con altezze disomogenee e coperture dalle diverse forme, nel quale quindi manca una coerenza sia altimetrica che architettonica del profilo dei tetti.

Conclusivamente, quindi, per tutte le ragioni esposte, l'impugnazione va dichiarata inammissibile.

Le spese di lite possono essere compensate, attesa la peculiarità della fattispecie in discussione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara il ricorso e i motivi aggiunti inammissibili;
- compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Jessica Bonetto, Consigliere, Estensore

Massimo Baraldi, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Jessica Bonetto

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO