

Consiglio di Stato, Sezione III, Sentenza n. 2594, 30/03/2026

FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso n. 47/2023, proposto innanzi al T.R.G.A. di Trento, la signora Priscilla C. aveva chiesto lâ€™annullamento:

a) del permesso di costruire in sanatoria n. 7/2023, rilasciato con provvedimento del Comune di Nago-Torbole del 1Â° marzo 2023, prot. 2484;

b) del provvedimento del 27 febbraio 2023, prot. 2267, con il quale il responsabile del servizio tecnico gestionale del Comune di Nago-Torbole ha attestato lâ€™integrale pagamento della sanzione e degli oneri dovuti;

c) del provvedimento del 30 marzo 2021, prot. 4383, del Comune di Nago-Torbole avente ad oggetto verifica di legittimitÃ della costruzione c.d. Hotel Monte Baldo;

d) del verbale di sopralluogo di data 15 luglio 2021, prot. 9896;

e) della nota del 24 agosto 2021, prot. 11980, del Comune di Nago Torbole;

f) del parere della Commissione edilizia comunale di cui al verbale n. 655 del 13 giugno 2022;

g) della nota del 2 settembre 2022, prot. 13651, del Comune di Nago-Torbole;

h) del verbale di sopralluogo di data 23 febbraio 2023, n. 2165;

i) del parere della Commissione edilizia comunale di cui al verbale n. 656 del 7 settembre 2022;

l) della nota del 21 ottobre 2022, prot. 15905, del Comune di Nago-Torbole;

m) del parere della Commissione edilizia comunale di cui al verbale n. 657 del 26 ottobre 2022;

n) della ingiunzione di pagamento del 17 novembre 2022, prot. 17312;

o) della nota in data 3 marzo 2023, rif. n. 11050, con la quale il Comune di Nago-Torbole ha riscontrato la domanda di accesso agli atti del sig. B.;

p) di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso.

Agiva altresÃ per lâ€™impugnazione del diniego tacito formatosi sullâ€™istanza di accesso avanzata in data 2 febbraio 2023, nonchÃ per la condanna, anche *ex art. 65 ed art. 116 c.p.a.*,

del Comune all' esibizione di tutti gli atti già richiesti con istanza di accesso presentata in data 2 febbraio 2023, non evasa dal Comune, nonché di tutti gli atti e documenti che l'amministrazione ha l'obbligo di produrre ex art. 46 c.p.a. (l'impugnazione del diniego tacito e l'istanza sono poi state rinunciate in primo grado a seguito del deposito dei documenti da parte del Comune).

2. Ai fini dell'illustrazione dei fatti di causa occorre riportare quanto segue.

2.1. Con provvedimento del 1° marzo 2023, prot. 2484, il Comune di Nago-Torbole ha rilasciato il permesso di costruire in sanatoria n. 7/2023 a fronte dell'intervento di riqualificazione e ristrutturazione avente ad oggetto l'Hotel Monte Baldo, attualmente di proprietà della società Il Golfo s.r.l., acquirente del compendio immobiliare interessato dal provvedimento in questione.

2.2. Tanto premesso, con ricorso n. 2023/46 proposto innanzi al T.R.G.A. di Trento, il sig. Alessandro B. ha chiesto l'annullamento del provvedimento impugnato e di ogni atto presupposto e consequenziale, evidenziando di perdere la vista lago ed in genere il panorama di cui gode l'immobile di sua proprietà, confinante con quello interessato dal provvedimento gravato.

2.3. Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi:

i) «Violazione e falsa applicazione di legge, violazione degli artt. 128, 129 l.p. 1/2008 e Violazione degli artt. 43 e 45 N.T.A. del P.R.G. Comunale. Violazione e falsa applicazione di legge, violazione degli artt. 24, 25, 26 e 27 l.p. 23/1992».

Con tale motivo di gravame si censura la violazione degli artt. 128, commi da 6 a 8, della l.p. n. 1 del 2008 che individuano una speciale procedura di regolarizzazione degli interventi abusivi realizzati prima del 28 febbraio 1985. Nel caso di specie, secondo la prospettazione del ricorrente, il Comune ha riconosciuto l'inesistenza di titoli sulla p.ed. 500 ma non ha verificato direttamente a quando risalgono gli abusi;

ii) «Violazione e falsa applicazione di legge, violazione degli artt. 24, 25, 26 e 27 l.p. 23/1992». Sarebbero state violate le garanzie di partecipazione procedimentale poste in capo al ricorrente che sarebbe controinteressato ed anche direttamente interessato nel procedimento conclusosi con i provvedimenti impugnati;

iii) «Violazione e falsa applicazione di legge, violazione dell'art. 9ter l.p. 23/1992».

Il ricorrente censura la mancata verifica della dichiarazione sostitutiva resa dalla società Il Golfo s.r.l. quanto alla proprietà degli immobili in questione, stante l'erroneità del confine tra la p.ed. 500 e la p.ed. 300 sopraindicata, non riconducibile ad un mero errore catastale;

iv) «Eccesso di potere: carenza di motivazione, carenza istruttoria, erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta» Violazione art. 2 della l.p. 23/1992 art. 1 l. 241/1990 ed art. 97 Cost.

Con tale motivo l'istante lamenta la carenza istruttoria direttamente ascrivibile all'amministrazione comunale, come sarebbe comprovato dalla dettagliata cronistoria degli atti e sopralluoghi illustrata nel ricorso e corredata da specifiche note critiche che testimonierebbero, altresì, che vi è stato un travisamento dei fatti, concernente la preesistente legittimità dell'intero manufatto di cui alla p.ed. 500;

v) «Incompetenza»

Si tratta di atti che comporterebbero una vera e propria deroga a quanto previsto nel PRG e che, dunque, non rientrano nelle competenze del Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale ma del Consiglio comunale, a mente dell'art. 98 della l.p. n. 15 del 2015;

vi) «Violazione degli artt. 2, 4 e 24 della l.p. 23/1992 nonché degli artt. 1, 3 e 7 della l. 241/1990» Violazione dell'art. 97 Cost. «Violazione dei seguenti principi: trasparenza, carenza assoluta di motivazione, legalità, buon andamento, consequenzialità e buona amministrazione». Il sig. B. lamenta la violazione dei principi e delle disposizioni indicate in tale ultimo motivo di gravame.

3. Nella resistenza dell'amministrazione, il Tribunale adito ha così deciso il gravame al suo esame:

«ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di interesse a ricorrere;

«ha condannato parte ricorrente alle spese di lite (euro 1.000,00 oltre accessori di legge).

4. Avverso tale pronuncia il sig. Alessandro B. ha proposto appello (n.r.g. 202400027), notificato il 22 dicembre 2023 e depositato in data 3 gennaio 2024, con cui ha riproposto i motivi di ricorso in primo grado sopra richiamati e chiesto la riforma della sentenza impugnata in quanto da reputare erronea per le seguenti ragioni.

I) *Error in iudicando*. Errata valutazione e travisamento in fatto e in diritto. Falsa rappresentazione della realtà dei fatti, conseguente violazione dell'art. 64 c.p.a. e dell'art. 100 c.p.c.

Con tale motivo di appello, il sig. B. lamenta l'erroneità della sentenza appellata nella parte in diritto, capi da II a XVII. L'appellante ribadisce il proprio interesse ad agire sotto due distinti profili: i) «si è scoperto che l'abuso insiste sulla sua proprietà»; ii) «ciò che già oggi deturpa il panorama si è scoperto essere abusivo».

Contrariamente a quanto statuito dal giudice di prime cure, che richiama l'«insegnamento dell'Adunanza plenaria del 9 dicembre 2021, n. 22, l'appellante deduce che l'interesse a ricorrere non sarebbe ascrivibile al solo criterio della *vicinitas* «connessa alla lesione del diritto al panorama, bensì sussiste anche in ragione del suo diritto di proprietà dell'area su cui insiste parte dei volumi abusivi».

II) Erroneità dei capi da XII a XV della sentenza.

Contrariamente a quanto affermato dal T.R.G.A., l'appellante deduce che l'interesse a ricorrere sussisterebbe in ragione del «pregiudizio diretto, concreto e attuale arrecato alla sua sfera soggettiva dai provvedimenti impugnati, i quali sanano e regolarizzano volumi abusivi che già oggi insistono parzialmente sulla sua proprietà». Tale circostanza sarebbe provata *per tabulas*, avendo egli dato prova, tramite i documenti n. 2 e n. 26, che i volumi abusivi in questione insistono sulla sua proprietà;

III) Erroneità dei capi da II a XI della sentenza.

Secondo l'appellante, la sentenza risulta erranea in quanto la lesione del diritto al panorama non è meramente potenziale e futura atteso che i volumi abusivi oggetto dei provvedimenti gravati sono già in tale ottica lesivi nei riguardi del sig. B., sicché la lesione del richiamato «diritto di panorama» integra pacificamente il presupposto dell'interesse ad agire. Espone il ricorrente che allo stato sarebbe documentata sia l'esistenza del diritto di veduta sia l'attuale compromissione di tale diritto a causa della copertura della volumetria abusiva realizzata dalla società controinteressata. In particolare, a detta dell'appellante, i provvedimenti gravati, regolarizzando una situazione edilizia palesemente abusiva, costituiscono il presupposto «per il successivo ampliamento della struttura alberghiera e, di conseguenza, per un'ulteriore lesione del diritto al panorama del Sig. B., oltre che per un inevitabile ulteriore deprezzamento del valore dell'immobile».

Contestata l'assenza dell'interesse a ricorrere su cui si fonda la pronuncia di inammissibilità del T.R.G.A., l'appellante ripropone i motivi di ricorso in primo grado, quali:

IV) «Violazione e falsa applicazione di legge, violazione degli artt. 128, 129 l.p. 1/2008 «Violazione degli artt. 43 e 45 N.T.A. del P.R.G. Comunale. Violazione e falsa applicazione di legge, violazione degli artt. 24, 25, 26 e 27 l.p. 23/1992».

Con il motivo di gravame si censura la violazione degli artt. 128, commi da 6 a 8, della l.p. n. 1 del 2008 che individuano una speciale procedura di regolarizzazione degli interventi abusivi realizzati prima del 28 febbraio 1985. Nel caso di specie, secondo la prospettazione del ricorrente, il Comune ha riconosciuto l'inesistenza di titoli sulla p.ed. 500, ma non ha verificato direttamente a quando risalgono gli abusi;

V) «Violazione e falsa applicazione di legge, violazione degli artt. 24, 25, 26 e 27 l.p. 23/1992». Si deduce che sarebbero state violate le garanzie di partecipazione procedimentale poste in capo al ricorrente che sarebbe controinteressato ed anche direttamente interessato nel procedimento conclusosi con i provvedimenti impugnati;

VI) «Violazione e falsa applicazione di legge, violazione dell'art. 9ter l.p. 23/1992».

Si censura la mancata verifica della dichiarazione sostitutiva resa dalla società Il Golfo quanto alla proprietà degli immobili in questione, stante l'erroneità del confine tra la p.ed. 500 e la p.ed. 300 sopraindicata, non riconducibile ad un mero errore catastale;

VII) «Eccesso di potere: carenza di motivazione, carenza di istruttoria, erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta» «Violazione art. 2 della l.p. 23/1992 art. 1 l. 241/1990 ed art. 97 Cost.».

Si lamenta la carenza di istruttoria direttamente ascrivibile all'amministrazione comunale, come sarebbe comprovato dalla dettagliata cronistoria degli atti e sopralluoghi illustrata nel ricorso e corredata da specifiche note critiche che testimonierebbero, altresì, come vi è stato un travisamento dei fatti, concernente la preesistente legittimità dell'intero manufatto di cui alla p.ed. 500;

VIII) «Incompetenza».

Si deduce che si tratta di atti che «comporterebbero una vera e propria deroga a quanto previsto nel PRG e che dunque non rientrano nelle competenze del Responsabile dell'ufficio tecnico comunale ma del Consiglio comunale, a mente dell'art. 98 della l.p. n. 15 del 2015;

IX) «Violazione degli artt. 2, 4 e 24 della l.p. 23/1992 nonché degli artt. 1, 3 e 7 della l. 241/1990» «Violazione dell'art. 97 Cost.» «Violazione dei seguenti principi: trasparenza, carenza assoluta di motivazione, legalità, buon andamento, consequenzialità e buona amministrazione».

Il sig. B. lamenta la violazione dei principi e delle disposizioni indicate in tale ultimo motivo di gravame.

6. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

5. In data 11 gennaio 2024 il Comune di Nago-Torbole si è costituito in giudizio per resistere al ricorso.

6. In data 20 febbraio 2024 Il Golfo s.r.l., societ  proprietaria dell'Hotel Monte Baldo, sito in area confinante con quella del ricorrente e oggetto dei provvedimenti impugnati, si   costituita in giudizio con memoria di controdeduzioni, al fine di resistere, concludendo per il rigetto dell'avverso gravame.
7. In data 22 dicembre 2025 il Comune di Nago-Torbole ha depositato articolata memoria al fine di chiedere il rigetto del gravame con vittoria di spese.
8. Con memoria *ex art. 73 c.p.a.* del 9 gennaio 2026 parte appellante argomentatamente insiste per l'accoglimento del gravame.
9. A sua volta Il Golfo s.r.l., con memoria *ex art. 73 c.p.a.* del 10 gennaio 2026, ha insistito per il rigetto del gravame. In particolare:
- i) viene ribadita l'eccezione di inammissibilit  del ricorso, in ragione della mancanza di un interesse concreto ed attuale a censurare gli atti impugnati in capo alla parte ricorrente, proprietaria della p.ed. 330 C.c. Nago-Torbole. In particolare, secondo la societ  controinteressata non sussiste in capo all'odierno appellante, qualsivoglia interesse connotato degli imprescindibili presupposti di attualit  e concretezza, pretesi dall'art. 100 c.p.c.;
 - ii) il giudice di prime cure avrebbe chiaramente accertato che i provvedimenti di mera regolarizzazione/sanatoria dell'immobile alberghiero non hanno arrecato alcun pregiudizio all'odierno appellante; n  quest'ultimo pu  trarre qualsivoglia "utilit " dall'eventuale annullamento dei predetti provvedimenti;
 - iii) i provvedimenti impugnati non determinerebbero alcuna innovazione, n  pregiudizio per la sfera fattuale e/o giuridica del sig. B., al punto che quest'ultimo si   limitato a contestazioni generiche, senza peraltro fornire in giudizio la prova di un pregiudizio effettivo;
 - iv) controparte non sarebbe "proprietaria" di alcunch , che sia stato interessato, n  tantomeno pregiudicato, dai provvedimenti gravati in prime cure.
10. In data 20 gennaio 2026 parte appellante ha depositato memoria di replica al fine di ulteriormente illustrare le proprie difese ed insistere per l'accoglimento del gravame.
11. In data 21 gennaio 2026 Il Golfo s.r.l. a sua volta ha depositato in atti memoria di replica al fine di argomentatamente insistere per le anzidette conclusioni.
12. La causa, chiamata per la discussione all'udienza telematica dell'11 febbraio 2026,   stata trattenuta in decisione. Nel corso della discussione orale della causa il difensore di parte appellante insiste per il rinvio della causa per esigenze di trattazione congiunta ad altro ricorso pendente. Sottolinea che persiste l'interesse perch  l'immobile   posizionato nella sua

proprietà e che pende il procedimento di ampliamento con conseguente ulteriore incidenza prospettica. Controparte a sua volta evidenzia che non vi sarebbe alcun titolo edilizio per l'ampliamento. Insiste per il difetto di interesse alla coltivazione del gravame di cui comunque si chiede il rigetto.

13. Ebbene, innanzitutto il Collegio osserva che l'istanza di rinvio non sia suscettibile di accoglimento. Trova infatti applicazione l'art. 73 del c.p.a. laddove prevede che «Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza». Trattasi peraltro di udienza di smaltimento per la quale il rinvio della trattazione della causa è giustificata solo in casi del tutto eccezionali.

14. L'appello, per le ragioni di seguito esposte, risulta infondato essendo suscettibile di conferma la statuizione relativa alla declaratoria di inammissibilità del ricorso di prime cure.

Ai fini della disamina di tale questione, avente rilievo preliminare e potenzialmente assorbente, occorre ripercorrere la traiettoria argomentativa che connota il gravame di parte appellante al fine di suffragare la sussistenza del necessario profilo di interesse.

Osserva, sul punto, l'appellante che sussisterebbe in capo a lui l'interesse ad agire sotto due profili:

« si è scoperto che l'abuso insiste sulla sua proprietà ;

« ci è oggi deturpa il panorama.

Ebbene l'interesse dell'appellante deriverebbe *in primis*, dal pregiudizio diretto, concreto e attuale arrecato alla sua sfera soggettiva dai provvedimenti impugnati, i quali sanano e regolarizzano volumi abusivi che attualmente già insistono parzialmente sulla sua proprietà . Tale circostanza, si osserva, è provata *per tabulas*. Infatti, il sig. B. avrebbe già provato, tramite i propri documenti n. 2 e n. 26, che i volumi abusivi in questione insistono sulla sua proprietà .

Quanto dedotto su tale profilo della vicenda di causa, avente rilievo potenzialmente assorbente, non è suscettibile di condivisione.

È infatti da ribadire quanto osservato dal T.R.G.A. valorizzando il principio espresso dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato n. 22 del 9 dicembre 2021, laddove ha statuito che «Nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della *vicinitas*, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse

al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'assetto impugnato

Non può, quindi, essere utilmente valorizzata la semplice circostanza relativa alla materiale collocazione delle opere, fermo restando che il profilo di inammissibilità del gravame per carenza di interesse risulta corroborato anche e soprattutto da una ulteriore considerazione.

Si deve, infatti, rilevare che l'inammissibilità del gravame non discende tanto dalla negazione in capo al ricorrente di un rapporto di *vicinitas* con l'immobile (e con la relativa *res* controversa) bensì dal fatto che lo stesso appare potenzialmente inteso a rimettere in discussione un assetto dei luoghi ormai consolidato da alcuni decenni e con atti che erano già divenuti inoppugnabili prima dell'acquisto da parte sua della *exdependance* dell'Hotel "Lago di Garda".

Pertanto, l'appellante non potrebbe comunque conseguire, attraverso la partecipazione al giudizio, un'utilità concreta e attuale ed in particolare, ai fini della messa in discussione del richiamato "e consolidato" assetto dei luoghi.

Ad poi da confermare quanto sul punto osserva il T.R.G.A. e cioè che "non spetta al Comune, e neppure a questo Giudice, dirimere le controversie civili tra i vicini, deve poi rilevarsi che tutti i titoli edilizi sono emessi "effatti salvi i diritti dei terzi" clausola a sua volta applicativa del principio espressamente previsto dall'art. 11, comma 3, del t.u. approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380".

Ad parimenti da confermare quanto diffusamente argomentato dal giudice di prime cure nel senso che trattasi di un manufatto certamente cristallizzato nella sua attuale configurazione fisica quanto meno sin dal 1986. Tale circostanza, ad avviso del Collegio, rende immediatamente ragione dell'assenza dell'interesse a ricorrere, poiché si tratta "per l'appunto" di un volume preesistente all'acquisto dell'immobile in questione da parte del signor B., avvenuto nel 1993, ed in relazione al quale, pertanto, egli non può all'evidenza lamentare alcun pregiudizio al suo "diritto al panorama".

15. L'appello "pertanto da respingere con conseguente conferma dell'inammissibilità del gravame per difetto di interesse.

16. Le spese di giudizio, secondo il canone della soccombenza, sono da porre a carico di parte appellante nella misura stabilita in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 27/2024), lo respinge.

Condanna parte appellante al rimborso, in favore del Comune di Nago-Torbole e di Il Golfo s.r.l., da ripartire in parti uguali tra le stesse, delle spese del presente giudizio nell'importo di euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge se dovuti.

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

Campi meta

Giurispedia.it

Massima :

"Per impugnare un titolo autorizzatorio edilizio, la "vicinitas" non Ã¨ sufficiente a provare l'interesse al ricorso. Ãˆ necessario dimostrare un pregiudizio specifico, concreto e attuale causato dall'atto impugnato, non potendo contestare un assetto dei luoghi consolidato prima dell'acquisto del bene."

Supporto Alla Lettura :

Il principio della "vicinitas"

Nel panorama del diritto amministrativo italiano, la "vicinitas" â€“ il criterio di vicinanza â€“ rappresenta lo strumento cardine per stabilire chi detiene la legittimazione a impugnare un provvedimento, come ad esempio un permesso di costruire, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR). In termini chiari, per poter presentare un ricorso, non basta essere un semplice cittadino mosso da generici interessi. Ãˆ indispensabile dimostrare un legame "qualificato" e stabile con l'area interessata dall'intervento. Questo si traduce, tipicamente, nella condizione di proprietario di un terreno confinante o di residente nelle immediate vicinanze, una posizione che differenzia il ricorrente dalla collettivitÃ indistinta. La prossimitÃ fisica, quindi, Ã¨ il primo e imprescindibile elemento spaziale che crea una posizione giuridica differenziata.

Dalla Sola Vicinanza al Pregiudizio Specifico: La Svoltata del 2021

Per lungo tempo, la semplice prossimitÃ territoriale Ã¨ stata ritenuta sufficiente per accedere al ricorso amministrativo. Tuttavia, una svolta cruciale Ã¨ arrivata con l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Sentenza n. 22/2021). Questa pronuncia ha chiarito in modo definitivo che la "vicinitas" Ã¨ necessaria per la legittimazione a ricorrere â€“ ovvero per "entrare" formalmente in tribunale â€“ ma non Ã¨ piÃ¹ sufficiente per conseguire una vittoria nel merito. Il ricorrente deve ora dimostrare anche un interesse a ricorrere concreto e attuale, ovvero un "pregiudizio specifico" che l'atto impugnato causa direttamente alla propria sfera giuridica o patrimoniale. Esempi tipici includono la perdita di luce o vista, l'impatto negativo sul valore commerciale dell'immobile, o altre concrete ripercussioni personali. Questo passaggio segna una maturazione del diritto amministrativo, che mira a filtrare i ricorsi, concentrandosi solo su chi subisce un danno reale e comprovabile.