



**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 Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7806 del 2023, proposto dalla signora  
[redacted], rappresentata e difesa dall'avvocato Giacomo Graziosi, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di [redacted] in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Enrico Gaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

***nei confronti***

[redacted], rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluca  
Tessier, Pierfrancesco Zen, Federico Tedeschini, con domicilio digitale come da  
PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Federico Tedeschini  
in Roma, largo Messico n.7;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione  
Seconda) n. 762/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di [redacted] della [redacted];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2024 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti gli avvocati Giacomo Graziosi e Pierfrancesco Zen

Viste le conclusioni del Comune appellato come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 - Le doglianze avanzate dalla sig.ra [redacted] scaturiscono da un precedente contenzioso civilistico pendente dinanzi al Tribunale di Venezia, a cui il Comune risulta estraneo e che vede la ricorrente contrapporsi alla società [redacted] per una questione di asserita violazione della normativa regolante il distacco tra le costruzioni.

2 - Con il ricorso davanti al TAR, viceversa, l'appellante ha dedotto che il contratto tutt'ora in corso di definizione con la società [redacted] per la creazione di una viabilità pedonale ad uso pubblico lungo i propri confini sarebbe pregiudizievole sotto un duplice profilo: i) il primo, di natura squisitamente strumentale, avendo l'Amministrazione, nella prospettazione della difesa ricorrente, assecondato *“il sottaciuto ma palese fine della [redacted], di modificare ex post il regime delle distanze, interponendo una opera di viabilità pubblica che possa escludere la violazione della normativa sulle distanze ex art. 9 D.M. N. 1444/1968”* ii) il secondo sarebbe *“insito nel fatto oggettivo del passaggio di chiunque su di un confine che prima era privato, e cioè inaccessibile, e nell'intrinseco turbamento del possesso e della sicurezza dei luoghi”*.

3 In particolare, il giudizio in esame concerne l'impugnazione degli atti con cui il Comune di [redacted] ha deliberato la costituzione di una servitù di uso pubblico di

passaggio pedonale su una sottile striscia di terreno di proprietà della  
ricorrente, larga 1,5 metri e posta a confine con la proprietà della ricorrente.

4. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile dal TAR per carenza di interesse ma l'appellante argomenta la lesività dell'iniziativa assunta dal Comune in base a un disegno sviato e strumentale, di modo che sarebbe escluso il carattere "emulativo" dell'impugnazione.

5. Vengono quindi dedotte le censure d'appello di "*Violazione dei principi in materia di interesse ad agire (art. 100 c.p.c.) in relazione all'art. 879 co. 2° c.c.. Errata valutazione delle prove e degli atti*" in quanto la Ditta controinteressata avrebbe offerto al Comune il nuovo angusto passaggio pubblico, che doppierebbe un altro passaggio più ampio e agevole, solo per non soccombere nel giudizio in sede civile concernente la violazione delle distanze dalla villa dell'appellante, nonché di "*Violazione dell'art. 100 c.p.c. ed errata valutazione degli atti di causa sotto altro diverso profilo*", avendo il TAR negato l'interesse a contestare la "pubblicizzazione" del viottolo perché il viottolo è illuminato e sorvegliato e non vi sarebbero stati, finora, episodi di violenza e inoltre poiché l'interessata, che "vive a Treviso" non avrebbe provato di aver mai fatto uso della propria villetta. Al contrario, deduce l'appellante, l'attitudine turistico ricettiva del manufatto sarebbe comprovata dal pagamento delle imposte di soggiorno al Comune, mentre la lesività della costituzione di un pubblico passaggio a filo con la proprietà della ricorrente sarebbe insita nella "*perdita di privacy e quiete che deriva dall'attivazione di un "flusso" di cives che circolano da e verso la spiaggia*".

6 – La predetta ultima considerazione vale, indipendentemente da ogni considerazione di merito circa il tenore dell'affermazione, a radicare l'interesse e la legittimazione a ricorrere, secondo un criterio di *vicinitas*, della proprietaria di un manufatto edilizio (una villetta) regolarmente edificato in ordine alla variazione degli assetti urbanistici ed edilizi interessanti le aree immediatamente prospicienti, in questo caso mediante la creazione di un nuovo passaggio pubblico che si interpone rispetto alla proprietà del confinante, del tutto indipendentemente dal

contenzioso in corso in sede civile con il medesimo confinante, che non può trovare alcun ingresso nel presente giudizio.

È quindi fondato il primo motivo di appello, con cui è stata contestata la declaratoria del Tar di inammissibilità del ricorso di primo grado.

Ritenuta l'ammissibilità del ricorso di primo grado va fin da ora precisata l'estraneità della controversia alla materia dell'urbanistica e dell'edilizia, dal momento che non sono in alcun modo impugnati o contestati né i titoli edilizi coinvolti, né i permessi in base ai quali ha edificato la società controinteressata.

Per tali ragioni neppure può essere accolta la proposta istanza di rinvio dell'udienza, non essendo ravvisabile alcun contenzioso in atto o alcuna diversa circostanza la cui evoluzione possa essere ritenuta ragionevolmente capace di influire sugli esiti della controversia in esame.

Ciò premesso, per l'effetto devolutivo devono essere esaminati i motivi di ricorso di primo grado riproposti dall'appellante, concernenti:

6.1 – *“la violazione degli artt. 7 e 8 L. n. 241/1990”* in quanto l'istituzione in via convenzionale di un diritto demaniale su di un'opera di infrastrutturazione pubblica o quanto meno di pubblico interesse posta su di un confine privato richiederebbe la comunicazione di avviso a tutti i proprietari privati;

6.2 – *“la violazione del principio generale di imparzialità e buon andamento della azione amministrativa (artt. 1, 3, 6bis, L. n. 241/1990 e art. 97 Cost.)”* sotto il un duplice profilo del mancato previo accertamento di tutti i fatti rilevanti in modo tale da recepire – e valutare – tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, nonché della situazione di sostanziale conflitto di interessi, con la odierna appellante, del Comune, che con l'intervento in esame avrebbe potuto *“rimuovere un rischio della stessa – di dover demolire una porzione cospicua di edificio costruito in conformità di un titolo edilizio rilasciato dal Comune stesso”* con conseguenti responsabilità civili;

6.3 – *“la violazione di legge: art. 825 c.c.. eccesso di potere per travisamento, falso*

*supposto di fatto e di diritto. eccesso di potere per sviamento*” stante la totale mancanza di presupposti per la costituzione dell’uso pubblico su un ristretto viottolo accessibile dagli appartamenti di controparte posti al piano terreno e sfociante in un giardinetto privato, risultandone una natura condominiale e non pubblica;

6.4 – *“la violazione degli artt. 7, 2° c., n. 3) e 13, 1° c. della l. n. 1150/1942 e dei principi generali in materia di localizzazione e destinazione di spazi pubblici”*. Ciò in quanto nel sistema tuttora vigente della legge n. 1150/1942, la localizzazione, anche cartografica degli *“spazi di uso pubblico e sottoposti a speciale servitù”* spetterebbe (art. 7) al Piano Regolatore Generale ovvero, nei limiti da esso indicati, ai Piani Particolareggiati di Attuazione (art. 13) e non ai titoli edilizi, ancorché in presenza di atti negoziali e quindi *“concordati”*);

6.5 – *“la incompetenza della Giunta comunale in violazione dell’art. 43.2 lett. c) dello statuto comunale”*, che invece riguarda solo la *“donazione di beni immobili”*, vizio contestato dal Comune ma in realtà confermato dalla successiva adozione della delibera consiliare n. 45/2020 di *“convalida”* dei precedenti atti.

6.6 – Viene di conseguenza chiesto che sia accertata la illegittimità dell’accordo per la costituzione della servitù di passaggio intercorso tra il Comune e la Ditta controinteressata per difetto di legittimo presupposto.

7 – Al contrario di quanto dedotto dall’appellante, si è in presenza di una mera attività negoziale del Comune intimato, che si è limitato ad accettare l’offerta della \_\_\_\_\_ per la costituzione e realizzazione, a cura e spese della proponente e senza oneri per l’Erario municipale o per l’appellante, di un percorso pubblico pedonale di accesso alla spiaggia non comportante né interventi edilizi né il rilascio di alcun altro titolo amministrativo, risultando la non fondatezza delle dedotte censure di violazione delle disposizioni di disciplina del procedimento amministrativo, non dovendo essere comunicato all’appellante l’avvio del relativo procedimento.

7.1 – La scelta del Comune di aderire all’offerta del confinante privato

dell'appellante non risulta a propria volta irragionevole, né in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento, considerato che al contrario di quanto dedotto, secondo la cartografia allegata in atti il nuovo percorso pedonale aperto al pubblico congiunge effettivamente un'area ad accesso pubblico al percorso pedonale prospiciente la spiaggia pubblica, ed è anzi proprio la sua accessibilità pubblica a motivare il pregiudizio su cui è fondato l'interesse ad agire dell'appellante.

Tali elementi si ricavano in modo chiaro dalla planimetria contenuta nella relazione tecnica depositata dalla controinteressata in primo grado (doc. n. 5) e dall'atto notarile di costituzione della servitù (doc. n. 6).

Ne consegue che le dedotte censure riferite alla effettiva utilità e praticabilità del nuovo percorso pedonale afferiscono ad un profilo di discrezionalità tecnica sindacabile nella presente sede nei noti limiti fissati dalla giurisprudenza e, nel caso di specie, esente dai vizi dedotti, mentre ogni eventuale futuro impedimento al passaggio pubblico andrebbe ricondotto non alla realizzazione del percorso, ma alla sua gestione, imponendo un adeguato intervento ripristinatorio del Comune.

7.2 – Neppure l'intervento in esame risulta contrastante con la disciplina e l'assetto dell'area sotto il profilo urbanistico, posto che in sede di approvazione dello strumento urbanistico generale, l'art. 11 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di ha disposto la ricomposizione dei volumi al fine di consentire un miglioramento delle condizioni generali del tessuto urbano degradato, anche attraverso la *“costruzione di nuovi accessi veicolari e di accessi al mare”*, il *“ricavo di idonei percorsi pedonali”* essendo la pianificazione attuativa mirata a *“d) risolvere il problema del movimento favorendo la massima accessibilità degli spazi urbani pubblici e privati attraverso l'articolazione ed integrazione funzionale del movimento pedonale con il movimento veicolare e gli spazi di parcheggio, e gli accessi al mare”*. Ne deriva la infondatezza anche delle censure volte a far ritenere che l'intervento fosse motivato da uno sviamento dell'attività comunale dalle

prefissate finalità di migliore uso del proprio territorio nell'interesse di tutti i propri cittadini e dei villeggianti quali lo stesso appellante.

Resta ferma la già evidenziata estraneità all'oggetto del presente giudizio di ogni profilo attinente alla legittimità dei titoli abilitativi necessari per la realizzazione dell'intervento.

7.3 – Le censure di incompetenza della giunta comunale sono infine rese non rilevanti dalla successiva delibera del consiglio comunale, che non ha affatto intaccato la precedente ma ha semplicemente normato ex novo l'accettazione del bene privato offerto, sanando le eventuali dedotte illegittimità.

8 – Alla stregua delle pregresse considerazioni il ricorso di primo grado va respinto con diversa motivazione rispetto alla decisione di primo grado, che deve essere riformata quanto alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso di primo grado, dovendosi respingere il ricorso di primo grado nel merito stante la non fondatezza delle censure dedotte.

9 – Le spese del giudizio possono essere compensate per la peculiarità della questione e la riforma della soluzione in rito adottata dal Tar.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie il primo motivo e, ritenuta l'ammissibilità del ricorso di primo grado, lo respinge.

Compensa fra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Marco Valentini, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Raffaello Sestini**

**IL PRESIDENTE**

**Roberto Chieppa**

**IL SEGRETARIO**