

Pubblicato il 22/12/2025

N. 01011/2025REG.PROV.COLL.  
N. 00015/2024 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE  
SICILIANA**

**Sezione giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 15 del 2024, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Alberto Grasso e Nicolò  
D'Alessandro, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

*contro*

Regione Siciliana - Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana,  
Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Catania, in persona dei  
legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura  
Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Mariano Stabile, 182;

Comune di Giarre, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Patanè, con domicilio digitale  
come da PEC Registri di Giustizia;

*nei confronti*

-OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Scuderi ed Emiliano  
Luca, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania (Sezione seconda), n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Siciliana - Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana, Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Catania;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Giarre;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 25 giugno 2025 il Cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso proposto avanti il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, la signora -OMISSIS-, quale proprietaria di un fondo agricolo e di una abitazione confinanti, impugnava il titolo abilitativo n. -OMISSIS- rilasciato dal Comune di Giarre ai signori -OMISSIS- per la realizzazione di un fabbricato da adibire a civile abitazione con annesso magazzino e tettoia, nonchè il silenzio-inadempimento serbato dall'Amministrazione sul suo atto di diffida e messa in mora del 4 agosto 2021. Con motivi aggiunti gravava il provvedimento n. -OMISSIS- della Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Catania, autorizzativo di una variante avente a oggetto la sistemazione dell'area esterna e l'aggiornamento della quota di terrazzamento del fabbricato.

Come dà conto, tra altro, la sentenza impugnata, la ricorrente, sostenendo che l'intervento edilizio era stato illegittimamente assentito sotto vari e concorrenti profili, e la sua realizzazione, in corso, era difforme da quanto autorizzato, lamentava i danni discendenti dallo stesso alla sua proprietà, stante: la *“realizzazione di una cubatura non consentita”*; la *“destinazione residenziale,*

*anziché agricola del manufatto*”; la “*compromissione della veduta del Cono dell’Etna, ponendosi il nuovo edificio a nord dell’edificio della ricorrente a una quota ben maggiore di quella naturale dell’attuale fondo agricolo*”; sosteneva ancora che “*le avversate opere, oltre ad avere irrimediabilmente pregiudicato la preesistente macchia mediterranea*”, arrecavano un grave pregiudizio al suo diritto dominicale in ragione dell’aggravamento della servitù di scolo, *ex art. 913 Cod. civ.*

Il Comune di Giarre, i contro-interessati, e l’Assessorato regionale dei beni culturali e dell’identità siciliana - Soprintendenza dei beni culturali e ambientali di Catania, si costituivano in resistenza, spiegando eccezioni di rito e di merito. L’adito Tar, con la sentenza in epigrafe, in accoglimento di una delle eccezioni spiegate dai contro-interessati, dichiarava l’impugnativa inammissibile per carenza di interesse; compensava tra le parti le spese del giudizio.

L’originaria ricorrente, unitamente ai figli, ai quali nelle more ha donato la proprietà di rilievo della causa, ha proposto appello.

Gli appellanti hanno sostenuto articolatamente l’erroneità della gravata declaratoria di inammissibilità. Hanno poi riproposto i motivi di ricorso che il Tar, per via della contestata decisione in rito, non ha esaminato (quanto all’atto introduttivo del giudizio: 1. Violazione e falsa applicazione dell’art. 22 delle NTA del PRG comunale, violazione del d.lgs. 99/2004; 2. Violazione e falsa applicazione dell’art. 22 delle NTA del PRG comunale sotto diverso profilo; 3. Violazione dell’art. 5 delle norme di attuazione dello strumento urbanistico comunale; 4. Violazione dell’art. 31 d.P.R. 380/2001 e omessa adozione dei provvedimenti repressivi. Quanto ai motivi aggiunti: 1. Illegittimità, violazione e falsa applicazione dell’art. 31 contesto 11b, livello di tutela 1, violazione delle norme di attuazione del piano paesaggistico, ambiti regionali 8, 11, 12, 13, 14, 16 e 17 ricadenti nella Provincia di Catania; 2. Illegittimità, violazione dell’art. 3 della l. 241/1990 e dell’art. 7 della l. r. Sicilia 7/2019, difetto di motivazione). Hanno indi domandato l’annullamento della sentenza, con eventuale rimessione del giudizio al primo grado per la

decisione del merito, ovvero, in accoglimento dei motivi non esaminati e qui riproposti, l'annullamento dei provvedimenti impugnati in prime cure.

La Regione Siciliana - Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana, Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Catania si è costituita in resistenza con atto di mera forma.

I contro-interessati si sono costituiti in resistenza. Hanno illustrato l'inesistenza dei lamentati documenti, sostenuto la correttezza della sentenza gravata, e riproposto le difese preliminari e di merito già formulate innanzi al Tar, concludendo per il rigetto dell'appello.

Il Comune di Giarre si è costituito in giudizio; ha anch'esso sostenuto la correttezza della sentenza appellata e domandato il rigetto dell'appello.

Nel prosieguo, le parti private del giudizio hanno depositato memorie e documenti.

In tale ambito è emerso che, successivamente alla conclusione del giudizio di prime cure:

- il fabbricato è stato ultimato;
- la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, con decreto 10 febbraio 2025 reso nell'ambito del procedimento penale n. -OMISSIS-, ha citato in giudizio i contro-interessati ipotizzando reati connessi alla realizzazione dell'immobile *de quo*;
- successivamente la medesima Procura ha chiesto l'archiviazione del procedimento penale avviato anche nei confronti del progettista e direttore dei lavori, cui ha fatto seguito il decreto di archiviazione del GIP.

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 25 giugno 2025, e decisa nella camera di consiglio del 25 giugno 2025 e nella camera di consiglio integrativa del 30 ottobre 2025.

## DIRITTO

1. Le conclusioni della sentenza gravata non possono essere condivise, perché corrette nelle premesse giuridiche, ma non accorte nella loro applicazione alla fattispecie.

2. Il Tar ha richiamato nota e consolidata giurisprudenza secondo cui, nel ricorso amministrativo, il criterio della c.d. *vicinitas*, da solo, se integra la legittimazione ad agire, non dimostra anche l'interesse ad agire, inteso come puntuale dimostrazione dello specifico pregiudizio alla posizione giuridica soggettiva (*quid pluri*) che l'azione giudiziale è chiamata a rimuovere.

Si tratta del principio, affermato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 9 dicembre 2021, n. 22, secondo cui *“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'atto impugnato”*.

Al riguardo, la citata decisione n. 22/2021 precisa come, ai fini dell'individuazione dell'interesse al ricorso, la verifica giudiziale debba attenere alla “possibile” lesione della situazione soggettiva che il ricorrente afferma di avere subito, prescindendo dal suo accertamento effettivo, il quale attiene al, diverso e successivo, vaglio di merito.

3. Ciò posto, nella fattispecie, il Tar:

A) ha rilevato che tra il fondo della parte ricorrente e il nuovo fabbricato per cui è causa intercorre la distanza, *“più che significativa”*, di *“circa 60 metri”*, che ha ritenuto, anche in considerazione del fatto che il predetto fabbricato è a una sola elevazione, fare escludere la lamentata perdita della veduta del Cono dell'Etna, da cui l'insussistenza, sul punto, dell'interesse al ricorso;

B) ha escluso l'interesse al ricorso anche quanto al lamentato aggravamento della servitù di scolo, rilevando come esso, anche in disparte ogni questione sulla prova della sua esistenza, è tutelabile ai sensi dell'art. 913 Cod. civ. avanti al giudice ordinario.

4. Le conclusioni si prestano alle critiche rivolte dagli appellanti.

5. Innanzitutto il Tar, pur avendo dato atto che con memorie del 24 aprile 2023 e 4 maggio 2023 la ricorrente aveva sostenuto che, tra altro, le “*avversate opere ... avevano irrimediabilmente pregiudicato la macchia mediterranea*” (in particolare, la memoria depositata il 4 maggio 2023 lamenta il pregiudizio alla “*qualità panoramica, ambientale e paesaggistica di un luogo ampiamente tutelato*”), ha del tutto trascurato tale aspetto, che invece radica, in forza del parametro sovranazionale operante in materia (Corte di Giustizia dell’Unione europea, Prima Sezione, 28 maggio 2020, in causa C-535/18), l’interesse ad agire (così, Cons. Stato, VI, 17 luglio 2023, n. 6928).

Sul punto, può essere solo rammentato che, per la citata Ad. plen. n. 22/2021, l’interesse al ricorso è suscettibile di essere precisato e comprovato dal ricorrente nel corso del processo, nel rispetto dell’art. 73, comma 3, Cod. proc. amm., laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti - come nel caso di specie - o la questione rilevata d’ufficio dal giudicante.

5. Passando poi alla motivazione sopra riassunta *sub A*), deve innanzitutto osservarsi che, nel giudizio amministrativo, l’interesse agire va inteso in maniera ampia, ricomprendendovi, nell’ambito della titolarità di posizioni di diritto soggettivo dominicale, l’intervenuto o potenziale nocumento derivante dalla realizzazione di un intervento edilizio ritenuto *contra legem*, coincidente con il possibile deprezzamento dell’immobile, confinante o comunque contiguo, ovvero con la compromissione dei beni della salute e dell’ambiente in danno dei soggetti che si trovano in durevole rapporto con la zona interessata. In particolare, possono essere considerati a tal fine la diminuzione di aria, luce, visuale o panorama, così come le menomazioni di valori urbanistici o le degradazioni dell’ambiente in conseguenza dell’aumentato carico urbanistico in termini di riduzione dei servizi pubblici, sovraffollamento o aumento del traffico (Cons. Stato, VI, 23 settembre 2025, n. 7480; II, 23 giugno 2025, n. 5423; 11 aprile 2024, n. 310).

Pertanto, nel giudizio amministrativo, gli aspetti attinenti alla vivibilità, alla fruibilità, al benessere, e, in generale, al godimento della proprietà, possono

bene ritenersi incisi, nei sensi precisati al precedente capo 2, ovvero ai fini dell'accertamento delle condizioni dell'azione, dall'edificazione in una zona prossima.

Tanto, del resto, è stato riconosciuto anche dalla ridetta Adunanza plenaria n. 22/2021 (capo 6), che, nel porre le premesse ricostruttive dei principi poi ivi affermati, ha osservato che *“Il riferimento al godimento dell'immobile in uno con il richiamo a salute e ambiente è peraltro un piano di indagine già sufficientemente ampio ed è su di esso che la giurisprudenza ha fatto leva per ravvisare il pregiudizio sofferto dal terzo non solo ad esempio nella diminuzione di aria, luce, visuale o panorama, ma anche nelle menomazioni di valori urbanistici e nelle degradazioni dell'ambiente in conseguenza dell'aumentato carico urbanistico in termini di riduzione dei servizi pubblici, sovraffollamento, aumento del traffico (v., ancora da ultimo, Cons. St., IV, n. 6130/2021)”*.

Ritiene il Collegio che la distinzione tra legittimazione e interesse ad agire, recentemente rilevata dalla surricordata decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, è concettualmente corretta proprio in quanto – lungi dal consentire al giudice di esercitare il proprio *arbitrium merum* sulla sussistenza dell'interesse delle parti in giudizio (alle cui valutazioni sull'interesse a richiedere tutela, in un processo dispositivo qual è quello amministrativo, egli non può sostituire la propria) – sia utile a escludere dal novero del giuridicamente rilevante, nonché soprattutto dall'ambito di meritevolezza della tutela, gli interessi meramente “emulativi” (quelli, cioè, di cui all'art. 833 cod. civ., non tutelati neppure secondo il diritto civile), gli interessi “abietti o futili” e gli interessi “estorsivi” (cioè volti soltanto a imporre una transazione alla controparte, perché privi d'ogni intrinseca satisfattività per la parte che agisce): riassuntivamente, gli interessi oggettivamente del tutto inconsistenti.

Detta distinzione, viceversa, non deve né può essere surrettiziamente utilizzata per sovrapporre la soggettiva ofelimità del giudicante a quella delle parti – che resta, invece, l'unica rilevante – e la cui valutazione non postula alcuna necessaria condivisione da parte del giudice, ma solo una verifica

estrinseca della configurabilità di tale interesse: del quale, in ultima analisi, è arbitra esclusivamente la parte che agisce, purché non emulativamente, non futilmente e scevra da finalità fraudolente.

5.1. Poste queste premesse, dal tenore della motivazione in esame emerge che il Tar non ha negato in assoluto che il pregiudizio concretante l'interesse ad agire possa essere rinvenuto anche nella compromissione della pregressa godibilità della *“visuale”* o del *“panorama”*.

Piuttosto, il primo giudice ha sostenuto l'inesistenza nella fattispecie del pregiudizio in parola, tenendo conto della, ritenuta, *“più che significativa”* distanza di circa 60 metri intercorrente tra la proprietà degli appellanti e la contestata edificazione, e delle dimensioni in altezza di quest'ultima.

5.2. La conclusione non convince.

È vero che la distanza tra le due costruzioni, come stimata dal Tar, elide la configurabilità tra di esse di una *“stretta vicinanza”* (nel senso inteso da Cons. Stato, VI, n. 7480/2025, cit.), ma, di certo, non la *“contiguità”* tra le stesse, pure considerata dalla giurisprudenza sopra richiamata.

Ciò posto, la visuale di cui la ricorrente lamenta la perdita è quella del Cono dell'Etna, che, come emerge dalle foto depositate in primo grado, è costituita da uno sfondo panoramico.

In materia, la giurisprudenza afferma che *“La visuale panoramica ... anche se priva come tale di una protezione giuridica in via diretta ..., in quanto capace di incidere sulla fruibilità dell'immobile e quindi sul suo valore economico, ove compromessa può, in concreto, integrare i presupposti di quel pregiudizio che si ritiene idoneo a configurare l'interesse a ricorrere”* (Cons. Stato, II, n. 5423/2025, cit.).

E gli elementi considerati dal Tar per escludere l'incidenza della nuova costruzione rispetto allo sfondo panoramico in parola non sono decisivi.

In particolare, la valutazione di insussistenza del pregiudizio non può essere supportata né dalla predetta distanza, né dalle dimensioni in altezza dell'edificio in contestazione (considerata anche la sua denunziata sopraelevazione, che in parte raggiunge il secondo livello fuori terra), il cui



volume lascia visibile il vertice del Cono dell'Etna, ma impatta su un'ampia porzione della sua base recando quindi quella “*diminuzione di visuale o panorama*” – né rileva che essa sia poca o tanta, alla stregua di ciò che si è *supra* chiarito occorrendo solo che non sia del tutto pretestuosa – considerata dall'Adunanza plenaria n. 22/2021.

Emerge così il denunziato pregiudizio, e, conseguentemente, l'utilità che gli interessati ricaverebbero dall'eventuale accoglimento dell'impugnativa e dal conseguente effetto ripristinatorio.

5. Il diritto degli appellanti a ottenere un giudizio di merito sulle proposte questioni emerge già solo sulla base delle ragioni sin qui rassegnate.

5.1. Di contro, non convincono le difese formulate al riguardo dalle parti resistenti diverse dall'Amministrazione regionale (la quale, come riferito in “fatto” si è limitata a una costituzione in appello di mera forma).

5.1.1. Segnatamente, i contro-interessati:

- sostengono che la visuale di che trattasi non è preclusa dal nuovo fabbricato.

L'argomentazione, nel descritto quadro fattuale, si profila sommamente generica;

- sostengono che la nuova costruzione “*sorge ad una distanza rispetto a quello agricolo dell'appellante di ben 70 metri (ciò che fa già venir meno, la stessa condizione di fatto della 'vicinitas'*”.

La prima affermazione - oltre a costituire una smentita in fatto delle conclusioni del Tar formulata con una mera memoria - è del tutto irrilevante, alla luce di quanto sin qui rilevato.

La seconda affermazione, in diritto, non è condivisibile, non essendo dubbio che si tratta di fondi di proprietà delle parti private contrapposte nel presente giudizio, che versano in una condizione di contiguità, stato che non è alterato, come pure sostenuto, né dai terrazzamenti presenti *in loco* né dalla interposizione della strada citata nelle difese in esame (che, del resto, gli stessi contro-interessati, nella memoria conclusiva depositata il 3 giugno 2025,

definiscono essere una “*stradella*”, come pure risulta dalle fotografie prodotte in atti e che il Collegio ha esaminato);

- invocano giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, IV, 2 febbraio 2016, n. 383) che afferma che la riduzione del panorama dovuta alla realizzazione di un intervento edilizio su fondo vicino, non supportata dalla quantificazione del pregiudizio economico subito dal bene, non è sufficiente a radicare l’interesse ad agire: ribadito che neanche il Tar, nell’addivenire alla negazione dell’interesse ad agire, ha reso una affermazione assoluta quale quella di che trattasi, può solo osservarsi che la stessa fonda su giurisprudenza risalente, fondata su ricostruzioni superate dai successivi arresti sopra richiamati, anche dell’Adunanza plenaria, nonché dall’avviso del Collegio di cui si è già detto.

5.1.2. Il Comune di Giarre, a sua volta, si è limitato a condividere le valutazioni in fatto e in diritto del giudice di primo grado, già dimostratesi erronee.

6. Accertato quanto sopra, si osserva, in relazione alla motivazione della sentenza impugnata sopra riassunta *sub* B), che la questione di se l’impugnativa erroneamente dichiarata inammissibile abbia prospettato il pure lamentato pregiudizio costituito dall’aggravamento della servitù di scolo, *ex* art. 913 Cod. civ., quale vera e propria domanda di tutela del sotteso diritto soggettivo, o soltanto, come sostengono gli appellanti in questa sede, quale ulteriore dimostrazione dell’interesse ad agire nell’odierno giudizio amministrativo (condizione che, comunque, come appena detto, sussiste anche a prescindere), va rimessa al giudizio di merito ancora da svolgersi in primo grado, con ogni giuridica conseguenza.

7. In definitiva, l’appello va accolto, dichiarando, per l’effetto, la nullità della sentenza impugnata e con applicazione dell’art. 105, comma 1, Cod. proc. amm., che stabilisce che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se “*è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti, ovvero dichiara la nullità della sentenza, o riforma la sentenza o*

*l'ordinanza che ha declinato la giurisdizione o ha pronunciato sulla competenza o ha dichiarato l'estinzione o la perenzione del giudizio”.*

In tal senso, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 20 novembre 2024, n. 16, ha chiarito che *“l'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la legittimazione o l'interesse del ricorrente”.*

Le spese del doppio grado sin qui svolto, per la spiccata particolarità in rito della controversia e la complessità e rilevanza delle questioni processuali trattate, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello di cui in epigrafe, lo accoglie, e, per l'effetto, dichiara la nullità della sentenza gravata con rimessione della causa al giudice di primo grado per lo scrutinio in merito dei motivi proposti, ai sensi dell'art. 105, comma 1, Cod. proc. amm..

Compensa tra le parti le spese del doppio grado sin qui svolto.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità degli interessati, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo a identificare le parti private del giudizio.

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 25 giugno 2025, 30 ottobre 2025, con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere, Estensore

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Anna Bottiglieri**

**IL PRESIDENTE**

**Ermanno de Francisco**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.