

Pubblicato il 17/12/2025

N. 00197/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 00093/2025 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

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 93 del 2025, proposto dal Comitato Salvaguardia Area Lago, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e da Lucia Brighenti, rappresentati e difesi dall'avvocato Roberta De Pretis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, e con domicilio fisico eletto presso lo studio del predetto difensore in Trento, via S. Trinità n. 14;

*contro*

- la Provincia Autonoma di Trento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Evelina Stefani, Marialuisa Cattoni e Danilo Cabras, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, e con domicilio fisico eletto presso la sede dell'Avvocatura in Trento, piazza Dante n. 15;

- il Comune di Riva del Garda; il Commissario *ad acta* del Comune di Riva del Garda; non costituiti in giudizio;

*nei confronti*

- di V.R.101214 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Damiano Florenzano e Sandro Manica,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- di Winco Energreen S.p.a., non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

quantomeno in parte qua,

- della deliberazione della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento dell'11 aprile 2025, n. 510, pubblicata sul B.U.R. della Provincia di Trento del 24 aprile 2025, n. 17/sezione generale, avente a oggetto “Legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15 - COMUNE DI RIVA DEL GARDA – “Variante 13 bis”, Variante non sostanziale al Piano regolatore generale (PRG), ai sensi dell'articolo 39, comma 2 della l.p. 4 agosto 2015, n. 15 - approvazione con modifiche e prescrizioni”;

- del provvedimento del Commissario ad acta per l'adozione della Variante urbanistica n. 13 bis al prg di Riva del Garda del 19 giugno 2024, n. 1, avente a oggetto: “variante 13 bis al piano regolatore generale (PRG) - adozione definitiva ai sensi dell'art. 37, comma 8, della legge provinciale 4.8.2015. n. 15”;

- del provvedimento del Commissario ad acta per l'adozione della Variante urbanistica n. 13 bis al prg di Riva del Garda del 9 novembre 2023, n. 1, avente a oggetto: “variante 13 bis al piano regolatore generale (PRG) - adozione in via preliminare ai sensi dell'art. 39, comma 3, della legge provinciale 4.8.2015. N. 15”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente, ivi compresi, in particolare e per quanto occorrer possa, l'accordo urbanistico ai sensi dell'articolo 25 della l.p. di Trento 15/2015 stipulato tra il Comune di Riva del Garda e la VR101214 Srl il 14 aprile 2023 avanti al notaio Romoli, rep. n. 11333, raccolta n. 9383, e la deliberazione della Giunta comunale del 13 aprile 2023, n. 566, che ne ha approvato lo schema e autorizzato la stipulazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Società V.R.101214 S.r.l.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Trento;

Vista la documentazione e le memorie depositate dalle parti costituite;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2025 il consigliere Maria Cappellano, e uditi i difensori delle parti costituite, presenti come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

A. – Con il ricorso in esame, notificato il 23 giugno 2025 e depositato il 25 giugno, gli odierni istanti – il Comitato Salvaguardia Area Lago (“Comitato”) e la signora Lucia Brighenti – hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe e, in particolare, i provvedimenti di adozione e approvazione della Variante non sostanziale 13 *bis*, adottati rispettivamente dal Commissario *ad acta* presso il Comune di Riva del Garda con provvedimento n. 1 del 19 giugno 2024, e dalla Provincia Autonoma di Trento con deliberazione della Giunta datata 11 aprile 2025, n. 510.

Espongono in punto di fatto che:

- il Comitato – costituito nel 2020 con lo scopo anche di difesa e salvaguardia del territorio per la salubrità dell’ambiente, e altresì con riguardo al territorio della fascia lago del Comune di Riva del Garda – in base alle previsioni statutarie ha anche il compito di esperire azioni giudiziarie finalizzate a perseguire tali finalità, tra cui il mantenimento e l’incremento degli spazi a verde pubblico; la ricorrente Lucia Brighenti agisce quale socia del Comitato e comproprietaria di una casa di civile abitazione nella fascia lago di Riva del Garda (p. ed. 1817 C.C. Riva del Garda);

- con provvedimento del 9 novembre 2023 il Commissario *ad acta* ha adottato in via preliminare la variante 13 bis al PRG del Comune, a seguito della dichiarata incompatibilità della maggioranza dei componenti del Consiglio Comunale e della Giunta; con conseguente presentazione da parte degli

odierni istanti di osservazioni su vari profili di criticità della pianificazione, sia nel metodo che nei contenuti;

- anche la Conferenza di pianificazione, indetta ai sensi dell'articolo 37, co. 4, della l.p. n. 15/2015, ha articolato una serie di osservazioni in parte coincidenti, con richieste di modifiche e integrazioni;
- con provvedimento del 19 giugno 2024 il Commissario *ad acta* ha adottato in via definitiva detta variante 13 bis, previa reiezione delle osservazioni della ricorrente Brighenti e parziale accoglimento di quelle del Comitato;
- il Servizio provinciale competente ha effettuato dei rilievi, chiedendo al Comune di integrare e modificare i contenuti del piano, sollecitando le integrazioni richieste;
- ciò nonostante, la variante 13 bis è stata approvata dalla Giunta Provinciale con deliberazione 11 aprile 2025, pubblicata sul B.U.R. della Provincia di Trento del 24 aprile 2025;
- gli odierni ricorrenti si dolgono di tale strumento di pianificazione, con particolare riguardo alla disciplina delle strutture ricettive nella fascia lago, così come alla destinazione impressa all'area c.d. "ex Cattoi", sempre ricadente in fascia lago, in virtù del recepimento dell'accordo urbanistico (parimenti impugnato) stipulato ad aprile del 2023 tra il Comune la società odierna controinteressata.

Affidano il ricorso alle censure di:

- 1) *Violazione di legge (articoli 2, comma 1, lett. f); 17, comma 3; 18, comma 1, lett. f); 19, comma 1; 37, commi 1 e 3, della l.p. 4 agosto 2015, n. 15) per mancato ricorso alle procedure di partecipazione di cui all'articolo 19 della l.p. 15/2015;*
- 2) *Violazione di legge (articoli 25, comma 2, e 18, comma 1, l.p. 4 agosto 2015, n. 15); eccesso di potere per carenza di presupposti, per falsa rappresentazione della realtà, per travisamento dei fatti, per difetto di istruttoria e per difetto di motivazione, per illogicità e irragionevolezza manifeste, per contraddittorietà;*
- 3) *Violazione di legge (articolo 24, l.p. 4 agosto 2015, n. 15); eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, per illogicità e irragionevolezza manifeste e per*

*intrinseca contraddittorietà.*

Hanno, quindi, chiesto l'annullamento degli atti impugnati, con vittoria di spese.

B. – Si sono costituiti in giudizio la società V.R.101214 S.r.l. e la Provincia Autonoma di Trento; e tutte le parti hanno depositato documentazione.

C. – In vista della trattazione del merito le parti costituite hanno depositato memorie difensive.

C.1. – La Provincia ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse a ricorrere di entrambi i ricorrenti; e, nel merito, ha avversato ciascuna censura chiedendo la declaratoria di inammissibilità e/o il rigetto del ricorso in quanto infondato, con vittoria di spese.

C.2. – La società controinteressata ha parimenti formulato le eccezioni: di inammissibilità della proposizione del ricorso collettivo, in presenza di una potenziale situazione di conflitto di interessi; di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse a ricorrere di entrambi i ricorrenti.

Nel merito, ha avversato ciascuna censura, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato, con vittoria di spese.

Parte ricorrente ha depositato una memoria di replica rispetto a tali scritti difensivi.

D. – All'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2025, uditi i difensori delle parti costituite, presenti come specificato nel verbale – i quali hanno discusso ampiamente ribadendo le rispettive tesi – la causa è stata posta in decisione.

## DIRITTO

A. – Viene in decisione il ricorso promosso dagli odierni istanti – il Comitato Salvaguardia Area Lago (“Comitato”) e la signora Lucia Brighenti – avverso gli atti indicati in epigrafe e, in particolare, i provvedimenti di adozione e approvazione della Variante non sostanziale 13 bis, adottati rispettivamente dal Commissario *ad acta* presso il Comune di Riva del Garda con deliberazione

n. 1 del 19 giugno 2024, e dalla Provincia Autonoma di Trento con deliberazione della Giunta 11 aprile 2025, n. 510.

B. – Deve in via preliminare essere esaminata l’eccezione, ritualmente sollevata sia dalla difesa della Provincia che dalla difesa della controinteressata, di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse a ricorrere.

L’eccezione è fondata.

B.1. – Deve premettersi che, secondo un costante orientamento del Consiglio di Stato, “...*Nel processo amministrativo impugnatorio, la legittimazione e l’interesse al ricorso integrano condizioni dell’azione necessarie per consentire al giudice adito di pronunciare sul merito della controversia, condizioni che devono esistere al momento della proposizione della domanda e persistere fino alla decisione della controversia; in tale ottica la legittimazione e l’interesse al ricorso trovano giustificazione nella natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, che non risulta preordinata ad assicurare la generale legittimità dell’operato pubblico, bensì tende a tutelare la situazione soggettiva del ricorrente, correlata ad un bene della vita coinvolto nell’esercizio dell’azione autoritativa oggetto di censura...*” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 18 dicembre 2024, n. 10195, richiamata da Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2771).

Con specifico riferimento, poi, alla legittimazione dei comitati spontanei, va richiamata la consolidata giurisprudenza amministrativa secondo cui “...*ai fini del riconoscimento della legittimazione ad agire ai comitati spontanei e/o alle associazioni di cittadini nei confronti provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi di interessi di carattere collettivo o diffuso, debbono concorrere le seguenti condizioni: a) deve sussistere una previsione statutaria del comitato o della associazione che qualifichi questo obiettivo di protezione come compito istituzionale dell’ente; b) il comitato o l’associazione deve dimostrare di avere consistenza organizzativa, adeguata rappresentatività e collegamento stabile con il territorio ove svolgono l’attività di tutela degli interessi collettivi o diffusi; c) il comitato o la associazione devono dimostrare di aver svolto la propria attività per le finalità statutarie per un certo arco temporale e non debbono essere stati costituiti al solo scopo di procedere alla impugnazione di singoli atti e provvedimenti* (cfr. Cons Stato, Sez. IV, 22

*marzo 2018, n. 1838; Sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928; 22 marzo 2012, n. 1640). Così si è espresso ancora di recente Cons. Stato, Sez. IV, 11 aprile 2023, n. 3639.”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 1° ottobre 2024, n. 7869; negli stessi termini, Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 aprile 2023, n. 3639).

Applicando tali principi al caso in esame, osserva il Collegio che:

- il comitato è stato costituito ad ottobre 2020 da (solì) sette cittadini residenti a Riva del Garda (che occupa solo una parte della fascia area lago); per cui, stando a quanto depositato in atti non si riscontrano altri associati, a parte i fondatori, quali componenti del comitato al momento della proposizione del ricorso, in veste di cittadini residenti nel Comune di Riva del Garda;
- la co-ricorrente Lucia Brighenti è indicata quale “socia”, ma non vi è documentazione che comprovi quanto labialmente asserito; è documentata invece la proprietà, da parte della predetta, della particella edilizia nel Comune, in fascia lago, a distanza di circa mt 700 dall’area ex Cattoi.

Pertanto, mentre si riscontra una finalità statutaria – espressa peraltro in maniera abbastanza ampia con riguardo alle esigenze di tutela ambientale, e con particolare riferimento all’area lago del Comune di Riva del Garda – l’esiguo numero degli associati incide, nel senso di escludere tali condizioni, sia sulla rappresentatività della comunità locale, sia sul profilo dello stabile collegamento con il territorio.

Deve anche rilevarsi che gli unici dati documentati dal comitato attengono:

- a) alla raccolta di 2.855 firme, in data 9 aprile 2022, riferita all’area ex Cattoi con la finalità di renderla un grande parco pubblico, con la raccolta di un numero di firme esiguo in rapporto alla popolazione del Comune (popolazione residente nel comune, al 31 dicembre 2023, n. 17.914, come da relazione illustrativa);
- b) alla presentazione di una petizione il 14 febbraio 2023 per la salvaguardia del parco Miralago, con la consegna di un maggior numero di firme (27.042 firme).

Con riferimento alla prima petizione, dalla dichiarazione sostitutiva in atti risulta che la stessa è stata avviata ad ottobre 2020, coevamente alla costituzione dello stesso comitato, e il deposito delle firme raccolte è avvenuta ad aprile 2022; sicché, in questo lasso di tempo trascorso non è documentato che il comitato – oltre alla questione relativa all'area ex Cattoi, oggetto di tale petizione – abbia posto in essere altre attività funzionali al raggiungimento degli scopi statutari.

Per quanto attiene all'altro argomento oggetto dell'iniziativa del comitato – il Parco Miralago – tale previsione non risulta più oggetto di contestazione, in quanto il Comune risulta avere sostanzialmente accolto in parte le osservazioni, prescrivendo la ristrutturazione senza ampliamento, con vincolo di facciata sul fronte principale.

Ciò premesso e chiarito in punto di fatto, deve quindi osservarsi che le “svariate iniziative” cui si fa riferimento nel ricorso – quantomeno quelle documentate in atti – si sostanziano nelle due petizioni sopra citate; petizioni entrambe collegate alla variante 13 bis, al cui procedimento il comitato ha chiesto di partecipare ed ha presentato osservazioni.

A tali iniziative si aggiungono solo due manifestazioni, una organizzata a luglio 2023, e l'altra a gennaio 2025, entrambe riferite alla variante in contestazione, e la seconda specificamente riferita all'area ex Cattoi.

Si tratta, in ogni caso, di iniziative volte ad incidere sulla definizione di alcuni contenuti della variante al PRG del Comune, come si evince del resto dalle stesse dichiarazioni sostitutive in atti; iniziative, le quali, peraltro, sono state in parte sostanzialmente soddisfatte, in quanto, con riferimento all'area ex Cattoi, circa il 78% dell'area sarà destinata a parco pubblico, come auspicato dallo stesso comitato.

La scelta del *quomodo* – l'accordo urbanistico, piuttosto che l'invocata espropriazione non realizzata – è stata adeguatamente spiegata dall'amministrazione, con un margine di apprezzamento discrezionale, che – ove non manifestamente illogico, come nel caso in esame – non è sindacabile

in sede di giurisdizione di legittimità (v. i riscontri forniti dal Comune ai rilievi della Provincia).

Il dato appena indicato (lo stretto collegamento con la variante impugnata) se per un verso potrebbe costituire l'evento “scatenante” che ha portato alla nascita di un comitato spontaneo, per altro verso – a fronte di un'ampia finalità statutaria, quale quella del comitato istante – non può costituire l'unica ragion d'essere dello stesso comitato, il quale, al fine di dimostrare la legittimazione a ricorrere, deve documentare di aver svolto la propria attività per le finalità statutarie per un certo arco temporale.

Ne consegue che il comitato – il quale, peraltro, risulta essere costituito da un esiguo numero di associati (sette), del quale non è documentato in atti un aumento nell'arco temporale di quasi un quinquennio – ha svolto un'attività obiettivamente esigua dal punto di vista quantitativo, e finalizzata alla sola variante; ciò che, pertanto, finisce per escludere la legittimazione a ricorrere in quanto tale attività non può ritenersi espressiva di un'adeguata rappresentatività e di uno stabile collegamento con il territorio.

Non è stata, quindi, allegata una consistente e adeguata base associativa, né una continuità di azione per il perseguimento dei fini istituzionali, anche tenendo conto del limitato focus delle iniziative – pur a fronte di ampi obiettivi formalmente dichiarati nell'atto costitutivo – tutte mirate alla destinazione urbanistica della Fascia Lago del Comune e in particolare dell'area ex Cattoi.

Non può, pertanto, convenirsi con i ricorrenti nella parte in cui, nella memoria di replica, assumono la dimostrazione di un “forte radicamento nel territorio e di possedere una più che adeguata rappresentatività”; ed è da escludere la legittimazione a impugnare tali atti amministrativi in capo ad un comitato di cittadini privo del carattere di ente esponenziale in via stabile e continuativa e non dotato di un'adeguata rappresentatività.

Né è sufficiente a riconoscere la legittimazione processuale la circostanza che il comitato abbia partecipato alla fase procedimentale che ha preceduto

l'adozione dei provvedimenti impugnati.

Invero, secondo consolidati principi giurisprudenziali, dai quali il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi, “...*l'art. 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel prevedere la facoltà di intervento nel procedimento dei soggetti “portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento”, non riconosce di per sé legittimazione processuale a tutti i soggetti portatori di interessi collettivi che abbiano in concreto partecipato al procedimento; la predetta norma si limita a sancire un principio generale; è rimesso, rispettivamente, all'Amministrazione procedente e all'Autorità giudiziaria il compito di verificare nel singolo caso se il soggetto interveniente abbia effettiva legittimazione procedimentale e processuale in quanto portatore di un interesse differenziato e qualificato, senza che la valutazione operata in sede di procedimento vincoli quella da rinnovarsi nella sede processuale; la natura delle situazioni giuridiche soggettive non muta per effetto dell'intervento di fatto nel procedimento amministrativo; la legittimazione procedimentale riconosciuta dall'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai portatori di interessi diffusi lascia impregiudicata la questione dei limiti entro i quali, in sede contenziosa, può assicurarsi tutela a tali interessi e deve, in ogni caso, escludersi che le valutazioni compiute dall'Amministrazione nell'ammettere un intervento nel procedimento amministrativo possano vincolare il giudice in ordine all'identificazione dei soggetti che devono necessariamente partecipare al processo (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 29 agosto 2002 n. 4343; 22 marzo 2001 n. 1683)...*” (Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 aprile 2023, n. 3639; nello stesso senso, Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 settembre 2022, n. 7799).

Va osservato per completezza che in seno al primo motivo il Comitato si fa portatore di interessi della “intera Comunità Alto Garda e Ledro”, in relazione ad un’area di particolare valore paesaggistico “la cui salvaguardia risponde a un interesse pubblico sovracomunale”: e tuttavia i pochi associati, quali documentati in atti, sono cittadini residenti del Comune di Riva del Garda, sicché non si comprende in che modo sussista uno stabile collegamento con l’intero territorio sovracomunale.

B.2. – Per quanto attiene alla legittimazione della co-ricorrente Lucia Brightenti – indicata quale “socia del Comitato” e comproprietaria di una casa di civile abitazione in via Franz Kafka 3, nella fascia lago di Riva del Garda (p. ed. 1817) – valga quanto segue.

Come già accennato, innanzitutto non risulta documentata la qualità di socia del comitato.

Venendo quindi al presunto (e non esplicitato) collegamento tra la proprietà della ricorrente e le previsioni della variante contestata, osserva il Collegio che né nel ricorso, né negli ulteriori scritti difensivi, si chiarisce sotto quale profilo – in disparte la questione della tutela della fascia lago, che astrattamente afferisce alla sfera di legittimazione del comitato – le previsioni della variante 13 bis incidano sulla sfera giuridica della ricorrente e, in particolare, sulla sua proprietà, la quale risulta ad una certa distanza (circa 700 metri) dall’area ex Cattoi.

E’ stato rilevato che “...*Ai fini della legittimazione attiva si richiede, dunque, che alla “vicinitas” si accompagni la dimostrazione del pregiudizio concreto e attuale derivante dall’azione amministrativa.*

*Nella specie, come rilevato dal primo giudice, i ricorrenti “non risiedono e non abitano negli edifici insistenti nelle aree di proprietà poste nelle vicinanze del sito ove è previsto lo spostamento dell’impianto, né hanno rappresentato il pregiudizio che potrebbe derivare alla proprietà in termini di deminutio economica e patrimoniale, tenuto anche conto della destinazione urbanistica assegnata all’ambito de quo”.*

*La sentenza impugnata ha anche rilevato l’assenza di legittimazione a far valere il profilo del pericolo di danno ambientale e paesaggistico e della salute.*

*Al riguardo sono condivisibili le considerazioni svolte dalla sentenza appellata, in coerenza con le enunciazioni sopra ricordate: seppure il criterio della "vicinitas", al fine di radicare la legittimazione ad agire dei singoli per la tutela del bene ambiente ha valore "elastico", nel senso che si deve necessariamente estendere in ragione proporzionale all’ampiezza e rilevanza delle aree coinvolte, come nel caso di interventi rilevanti che incidono sulla qualità della vita dei residenti in gran parte del territorio (Consiglio di Stato, sez. VI,*

*13/09/2010, n. 6554), tuttavia non è sufficiente a radicare la legittimazione dei ricorrenti che non hanno allegato pregiudizi diretti e differenziati...”* (Consiglio di Stato, Sez. III, 4 febbraio 2016, n. 441; in senso conforme, T.R.G.A., Trento, 13 febbraio 2020, n. 26).

Deve in particolare osservarsi che la (presunta) legittimazione riposa sulla proprietà edilizia, e tanto si evince anche dalle osservazioni alla variante presentate dalle due sorelle Brighenti, che attengono alla presunta situazione di potenziale pericolo nella zona dove hanno costruito la villetta, con particolare riferimento alla viabilità di via Kafka e via Mann: sotto tale profilo, le predette hanno paventato un ulteriore aumento volumetrico dannoso per la salubrità dell’ambiente, chiedendo di non adottare la norma che prevede l’innalzamento di un piano di tutti gli edifici alberghieri in fascia lago.

La prospettazione non convince.

È stato rilevato che “*...Nel giudizio occorre, in particolare, specificare - con riferimento alla situazione concreta e fattuale - in quale misura e con quali modalità il provvedimento impugnato incida sulla posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale.*

*Il vaglio sulla vicinitas - in generale - deve essere quindi strumentale ad evitare che dietro l’azione giurisdizionale si celi una attività emulativa; e comunque il ricorrente ha l’onere di dimostrare l’effettività del pregiudizio derivante dalla realizzazione della costruzione di cui si controverte; ciò anche al fine di consentire al giudice una effettiva comparazione degli interessi in gioco, compreso quello di chi realizza l’immobile mediante la spendita di risorse per avviare una attività imprenditoriale...”* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 agosto 2025, n. 7083).

Inoltre, con specifico riferimento all’interesse alla tutela della visuale panoramica – quale “interesse di mero fatto, come tale, di regola, inidoneo a configurare una lesione giuridicamente rilevante utile ad integrare la condizione dell’interesse a ricorrere” – è stato ribadito che “*...L’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza 9 dicembre 2021 n. 22), chiamata a pronunciarsi*

*sulla sufficienza del criterio della vicinitas per l’impugnazione dei titoli edili, ha formulato i seguenti principi di diritto:*

- a) nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l’autonomia tra la legittimazione ad agire 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 ad agire, valga da solo e in automatico a dimostrare la sussistenza dell’interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall’atto impugnato;*
- b) l’interesse al ricorso correlato allo specifico pregiudizio derivante dall’intervento previsto dal titolo autorizzatorio edilizio che si assume illegittimo può comunque ricavarsi dall’insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso;*
- c) l’interesse al ricorso è suscettibile di essere precisato e comprovato dal ricorrente nel corso del processo, laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o la questione rilevata d’ufficio dal giudicante, nel rispetto dell’art. 73, comma 3, c.p.a.;*
- d) nelle cause in cui si lamenti l’illegittimità del titolo autorizzatorio edilizio per contrasto con le norme sulle distanze tra le costruzioni imposte da leggi, regolamenti o strumenti urbanistici, non solo la violazione della distanza legale con l’immobile confinante con quello del ricorrente, ma anche quella tra detto immobile e una terza costruzione può essere rilevante ai fini dell’accertamento dell’interesse al ricorso, tutte le volte in cui da tale violazione possa discendere con l’annullamento del titolo edilizio un effetto di ripristino concretamente utile, per il ricorrente, e non meramente emulativo.*

11. *Sulla base delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, la mera vicinitas non è ex se sufficiente alla impugnazione dei titoli edili, dovendo con essa concorrere l’interesse a ricorrere, inteso come effettivo pregiudizio derivante dall’atto impugnato; l’interesse a ricorrere, indicato genericamente nell’atto introduttivo del giudizio, ben può essere integrato nel corso del giudizio...”* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 agosto 2025, n. 6958).

Ed è stato chiarito che, in ogni caso, il privato che lamenta una incisione sulla migliore fruibilità dell’immobile, deve allegare un “*pregiudizio effettivo e “serio”*” (cfr. Consiglio di Stato n. 6958/2025 cit.).

Orbene, non si ritiene sussistente la legittimazione e l'interesse a ricorrere della co-ricorrente per quanto attiene all'area ex Cattoi, in ordine alla quale non sussiste né la *vicinitas*, per quanto sopra detto sulla distanza da tale area della proprietà della predetta; né, in ogni caso, la prova di un concreto pregiudizio alla sua sfera giuridica.

In particolare, non sussiste alcun interesse del soggetto privato, singola persona fisica, a contestare la presunta mancata partecipazione del comitato alla fase propedeutica alla definizione della variante (primo motivo) e al *quomodo* della pianificazione dell'area ex Cattoi (secondo motivo).

Con riferimento, poi, al terzo motivo – in ordine al quale, astrattamente, potrebbe sussistere un interesse, relativo alla previsione di un innalzamento delle costruzioni alberghiere – osserva il Collegio che:

- non vi è alcuna allegazione relativa alla “*vicinitas*”, in ordine alla quale la co-ricorrente assume solo l'interesse ad una maggiore godibilità della fascia lago;
- non è inoltre allegato alcun pregiudizio specifico derivante da tale previsione, non essendo chiarito quale delle strutture le arrecherebbe uno specifico pregiudizio in termini di visibilità, di aria, di luce.

Per quanto attiene, poi, al problema della viabilità, se effettivamente sussistente, tale aspetto sarebbe al più risolvibile con appositi provvedimenti di regolazione della circolazione stradale.

Con riferimento, poi, all'ulteriore (presunto) pregiudizio che deriverebbe alla co-ricorrente dall'approvazione della variante, la predetta assume che tale variante, aumentando il carico urbanistico, comprometterebbe ulteriormente la tenuta della rete fognaria e, più in generale, delle opere di urbanizzazione non più sufficienti rispetto al carico antropico.

Orbene, facendo riferimento all'episodio di allagamento dell'abitazione successivo a forti piogge, osserva il Collegio che dalla stessa perizia di stima dei danni versata in atti non è allegato alcun collegamento tra tali danni e la presenza di una zona fortemente urbanizzata con numerose strutture ricettive, in quanto il tecnico di parte ha specificato che “*Riguardo alle motivazioni*

*dell'avvenuto allagamento si ritiene necessaria una perizia tecnica specifica che valuti attentamente le supposizioni della proprietà riguardo allo smaltimento corretto delle acque bianche e lo stato della rete fognaria comunale su via F. Kafka. Pertanto la presente perizia non entra nel merito per tale aspetto ma riporta esclusivamente le dichiarazioni della danneggiata sig.ra Brighenti Lucia”* (v. relazione in atti).

Pertanto, ad avviso del Collegio non sussiste neppure un principio di prova del concreto pregiudizio che, anche sotto tale profilo, deriverebbe dall'approvazione della variante.

Deve anche osservarsi come – in relazione alla posizione del privato – non sia irrilevante la considerazione della spedita dell'ampio potere pianificatorio.

Come statuito dal Giudice di appello in ordine ad una disciplina conseguente a scelte di pianificazione urbanistica dell'organo consiliare, dette scelte – risultato di una comparazione tra l'interesse pubblico e quello privato – costituiscono “...espressione dell'ampia discrezionalità tecnica di cui l'amministrazione dispone in materia e dalla quale discende la sua sindacabilità in sede giurisdizionale solo nei ristretti limiti costituiti dalla manifesta illogicità e dall'evidente travisamento dei fatti (cfr.

*Cons. Stato, sez. IV, sent., 20 novembre 2023 n. 9924)*

*In questo contesto non vi è quindi spazio, attesa la natura di scelta pianificatoria, per una motivazione specifica da parte del Consiglio circa il sacrificio dei proprietari degli immobili ricadenti nella fascia dei 200 ml...”* (Consiglio di Stato n. 7083/2025 cit.).

C. – Rileva per completezza il Collegio che il ricorso è anche infondato nel merito.

C.1. – Con il primo motivo parte ricorrente si lamenta dell'omesso coinvolgimento del Comitato nella definizione degli obiettivi e delle strategie della variante per la parte relativa alla fascia lago, essendosi il Comune limitato ad esaminare le petizioni presentate con recepimento minimo; circostanza che sarebbe tanto più grave, in quanto l'art. 19 della l.p. n. 15/2015 prevede detta partecipazione in relazione alle nuove aree per insediamenti residenziali, produttivi e alberghieri nell'ottica della limitazione del consumo del suolo.

Osserva tuttavia il Collegio che dall'esame della disposizione sulla formazione del piano (art. 37) si evince una facoltà, e non un obbligo, del Comune di svolgere ulteriori forme di partecipazione ai sensi dell'art. 19, come reso evidente dall'utilizzo del verbo "può" (art. 37) e, in ogni caso, dalla previsione di un possibile coinvolgimento solo di determinati soggetti (associazioni che rappresentano rilevanti interessi di categoria e interessi diffusi: v. art. 19, co. 1, lett. a); e va, altresì, rammentato che nel procedimento di formazione degli strumenti urbanistici non sussiste un obbligo dell'amministrazione di garantire la partecipazione procedimentale (v. T.R.G.A., Trento, 12 febbraio 2025, n. 38).

In punto di fatto, va poi rilevato che – come fondatamente eccepito dalla difesa della Provincia – il comitato ha comunque potuto concretamente partecipare alla fase propedeutica all'approvazione della variante, come documentato in atti, e come risulta in particolare: a) dalla deliberazione n. 1 del Commissario *ad acta*, nella quale si è dato atto della proposta del comitato SAL, e del riscontro espressamente fornito (v. pag. 3); b) dalla relazione illustrativa, in cui con maggiore dettaglio si fa riferimento alla petizione finalizzata all'esproprio dell'area ex Cattoi, e alla destinazione a "verde pubblico non edificabile" (Parte 2) -33).

Non convince neppure l'ulteriore profilo del primo motivo, con cui parte ricorrente assume la gravità della mancata partecipazione in relazione all'individuazione di una nuova area per insediamenti residenziali (area Ex Cattoi) senza la necessaria verifica o rendicontazione urbanistica.

Tale presunta omissione risulta smentita dall'esame degli atti di causa e, in particolare: dall'allegato "Fabbisogno abitativo", da cui emerge la qualificazione del Comune di Riva del Garda quale ente "ad alta tensione abitativa" (pagine 2 e 3 dell'allegato); dalla relazione illustrativa alla variante, in cui vi è un apposito paragrafo dedicato alla rendicontazione urbanistica, con una parte sull'area ex Cattoi (parte 3- pagine 36 e 37).

C.2. – Anche il secondo motivo non è fondato.

Parte ricorrente deduce innanzitutto la violazione dell'articolo 25, co. 2, della l.p. n. 15/2015, a tenore del quale “*2. Gli accordi urbanistici rispondono a principi di proporzionalità, parità di trattamento, adeguata trasparenza delle condizioni e dei benefici pubblici e privati connessi, specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico che li giustifica, pubblicità*”: sostiene che l'accordo non avrebbe rispettato detti principi, e che non sarebbe stata predisposta una stima di massima utile a rappresentare in modo trasparente le condizioni e i benefici pubblici e privati, come rilevato in sede di Conferenza di pianificazione.

Deduce anche il contrasto con il principio di limitazione del suolo di cui all'art. 18 della l.p. 15/2015, con riguardo alla enorme e non giustificata edificabilità concessa al privato in base a tale accordo.

Per quanto attiene alla stima e/o verifica della consistenza economica dell'area – e della relativa convenienza per l'ente pubblico – parte ricorrente sostiene che non sarebbe stata vagliata.

Orbene, osserva il Collegio che la Conferenza di pianificazione indetta dalla Provincia ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune su tale specifico punto, al fine di rappresentare la consistenza dei benefici pubblici e privati.

A fronte della presunta mancata integrazione da parte del Comune alla nota del Servizio Urbanistica della PAT datata 11 novembre 2024, risultano in atti i chiarimenti acquisiti dalla Provincia il 20 marzo 2025, con i quali – quanto specificamente alla stima economica – per mezzo di una relazione allegata il Comune ha fornito un riscontro utilizzando un valore ripreso da una stima non recentissima, per € 550/mq, fornita dalla stessa Provincia, utilizzando il valore delle superfici area in concessione (VP) per il valore esproprio area in cessione (VPe), rispettivamente divisi per le superfici area edificabile (VE) e il valore mercato area edificabile (VEe); approdando così al risultato di 1.964/€ mq.

Il parametro utilizzato è stata una compravendita avvenuta nel territorio di Arco, di un'area posta in fascia lago nella zona della cd. Baia Azzurra nel periodo 2019-2021.

Il risultato esposto è stato il vantaggio economico patrimoniale rispetto alla prospettata espropriazione, in quanto l'attuazione dell'accordo comporta la cessione gratuita al Comune di mq 15.000 dell'area (su una superficie complessiva di oltre mq 19.000), evidenziando altresì che tale estensione, al valore ipotizzato, costerebbe almeno 8.500.000,00 euro (v. allegato alle controdeduzioni “*Relazione sugli aspetti economici riguardanti l'Accordo Urbanistico in fascia lago*”).

A tale risparmio, stando alle valutazioni non irragionevoli dell'ente locale, si aggiunge il risparmio in termini di attività in quanto la società si è obbligata anche: a) alla realizzazione del parco pubblico direttamente e a suo carico, con una superficie di utilizzo pari a circa mq 13.340, per un valore stimato di euro 1.893.867,18; b) all'allargamento degli spazi pedonali lungo viale Rovereto e all'allargamento degli spazi pedonali e della sede stradale lungo via Lietzmann, con una superficie complessiva pari a circa mq 1.660; dati tutti – rinvenienti dall'accordo urbanistico e dal documento allegato alle controdeduzioni – che non risultano efficacemente contestati.

Sul punto, si presenta insufficiente il rilievo di parte ricorrente – che contesta il riferimento al suddetto valore indicato dalla Provincia (€ 550/mq) – secondo cui il dato certo sarebbe il prezzo di acquisto dell'area da parte dell'attuale proprietaria, nel 2017, a poco meno di 5 milioni di euro, in quanto l'area fu acquistata all'asta a seguito del fallimento della ditta, e dopo due gare andate deserte.

In ogni caso, viene in rilievo un complesso di valutazioni ampiamente discrezionali sulla congruità degli importi e sui vantaggi complessivamente derivanti dall'accordo urbanistico – recepito nella variante contestata – dal quale è inevitabile che il privato parte dell'accordo debba trarne un vantaggio, peraltro di carattere solo presuntivo (*id est*: il guadagno netto derivante dalla vendita degli alloggi realizzati sull'area con destinazione edificabile, su mq 3.300 rispetto ad una superficie di oltre mq 19.000).

E, d’altro canto, il giudizio amministrativo non può spingersi fino al punto di sostituire le valutazioni discrezionali della P.A., rispetto alle quali il giudice amministrativo è chiamato ad appurare se la risposta data dall’amministrazione si presenti come una delle risposte plausibili e ragionevoli che, sulla vicenda in interesse, possono essere date.

Non si comprende, inoltre, a quale edificazione commerciale, asseritamente prevista dall’accordo urbanistico, parte ricorrente faccia riferimento (v. memoria di replica depositata il 13 novembre 2025), in quanto dall’esame di tale accordo non risulta alcuna edificazione afferente a tale tipologia.

Per contro, come evidenziato anche dalla difesa della Provincia – e non contestato – sotto il profilo della riduzione del consumo del suolo, la superficie destinata ad alloggi residenziali è di molto inferiore a quella prevista dai precedenti piani e, in particolare, dal “piano Cecchetto” anche con riguardo alla superficie commerciale (oltre che residenziale).

L’obiettivo della limitazione del consumo del suolo è, del resto, evidenziato anche nella relazione illustrativa, coerentemente con quanto previsto dall’art. 18 della l.p. n. 15/2015 (v. riferimento al previgente PFG17 e alla precedente previsione di un ampio complesso residenziale e commerciale, Relazione, Parte 3)-37).

C.3. – Anche il terzo e ultimo motivo non può essere accolto.

In rito, deve innanzitutto premettersi che il Collegio dubita della stessa ammissibilità della censura, non solo per quanto già rilevato in ordine all’interesse e alla legittimazione a ricorrere di entrambi i ricorrenti, ma anche in quanto tale doglianza attiene alla norma di attuazione specifica per le strutture ricettive ivi espressamente contemplate; e non risulta che il ricorso sia stato notificato ad alcuna delle strutture alberghiere interessate dalla nuova disciplina.

In ogni caso, il motivo non coglie nel segno.

Parte ricorrente contesta la disciplina delle attività ricettive ricadenti in fascia lago, dettata dall’art. 27 delle Norme tecniche di attuazione, con particolare

riguardo ad un approccio assolutamente non sistematico degli interventi previsti per ciascuna struttura ricettiva, che non considererebbe l'aumento del carico antropico.

Assume quindi che, per mezzo di una serie di deroghe, sarebbero stati introdotti elementi propri dei piani attuativi con potenziale aumento del carico urbanistico e antropico, di fatto ammettendo l'innalzamento di un piano o, comunque, un ampliamento di tutti gli edifici alberghieri.

Critica sia l'operato del Comune, sia quello della Provincia per avere approvato la variante nonostante le valutazioni critiche mosse.

Deve in primo luogo osservarsi che dalla conferenza di pianificazione emerge un aspetto critico, quale quello in effetti indicato dalla parte ricorrente.

E tuttavia, lo stesso Presidente della conferenza ha condiviso la necessità di un “approccio sartoriale” per la disciplina delle attività ricettive, in considerazione delle rilevanti differenze tra le strutture insediate in fascia lago; contestualmente chiedendo una disciplina di destinazione di zona omogenea (al posto delle schede intervento) che ne strutturasse la disciplina e i limiti di intervento (v. pagine 23 e 24 dell'allegato alla delibera di approvazione della variante).

Rispetto a tali dubbi ribaditi in sede di conferenza di pianificazione, il progettista ha fornito una spiegazione su tale approccio, resosi necessario a causa della forte disomogeneità delle strutture stesse aventi “caratteristiche assai diverse per qualità ricettiva, dotazione di servizi, dotazione di parcheggi, qualità architettonica, aspetti dimensionali”; con l'obiettivo di riqualificare e unificare le caratteristiche.

In particolare, dalle controdeduzioni del Comune al “verbale della PAT n. 1/2024” si evince che: *“Tutti gli alberghi che trovano collocazione all'interno della Fascia Lago sono soggetti a obbligo di ri-pianificazione a seguito della scadenza del P.F.G. 17. Nella formazione delle scelte di pianificazione, in seconda adozione, tenuto conto dei rilievi emersi in sede di Conferenza di pianificazione, la disciplina puntuale sulle strutture ricettive in Fascia Lago viene definita all'interno della zona omogenea H/B, in art. 27*

*NTA, con una regolamentazione uniforme, comune a tutte le strutture, nonché tramite norme particolari per i singoli immobili anche rivolte al miglioramento degli standard qualitativi. Si precisa che, in sede di predisposizione della variante, era stata effettuata un'analisi ricognitiva dello stato di fatto che teneva conto degli interventi già realizzati sugli edifici. Si allega al riguardo lo specifico approfondimento edilizio dd. 29 marzo 2023”* (v. controdeduzioni del Comune, depositate dalla Provincia).

Il risultato è stata l'adozione di una norma di zona omogenea, l'art. 27 delle NTA, all'interno della quale, tuttavia, si è reso necessario inserire disposizioni di dettaglio per le strutture ricettive, indicate dall'ente locale nell'esercizio del suo potere di ripianificazione sostanzialmente quale unica opzione possibile in relazione alla specifica e concreta situazione urbanistico-edilizia di tale “microzona” (sul tema della “microzonizzazione”, vedasi Consiglio di Stato, Sez. II, 21 settembre 2023, n. 8443; Sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 846).

Dalla stessa relazione illustrativa emergono, del resto, le finalità della ripianificazione, consistenti, tra le altre, nella strategia di riqualificare i volumi ricettivi esistenti sulla base di indirizzi progettuali definiti attraverso la stesura di norme particolari per ogni immobile; di equilibrare gli ampliamenti ammessi e quelli concessi con le esigenze emerse in fase di consultazione/partecipazione pubblica” (Parte 2-34).

Rispetto alla situazione esistente quale “fotografata”, è stato esplicitato che “La Variante 13Bis prevede (in art. 27 NTA), la stesura di norme particolari per ogni edificio ricettivo che mirano alla definizione di soluzioni architettoniche e composite unitarie funzionali alle attività ricettive attualmente presenti. Con tale metodologia si punta al soddisfacimento delle esigenze di adeguamento funzionale distribuendo le potenzialità edificatorie non più in termini percentuali ma adattando la proposta a ogni singolo edificio anche in considerazione dell'inserimento paesaggistico-ambientale” (relazione illustrativa, Parte 2-35).

Ne consegue che la disciplina concretamente introdotta ha tenuto conto delle caratteristiche specifiche dei complessi ricettivi esistenti e della loro

destinazione.

Deve, infine, essere dichiarato inammissibile il profilo di censura adombbrato dalla difesa di parte ricorrente in sede di discussione, con particolare riferimento al carattere sostanziale (piuttosto che “non sostanziale”) della variante, in quanto trattasi di un profilo non dedotto in ricorso.

D. – Conclusivamente, per tutto quanto esposto e rilevato, il ricorso in esame – peraltro anche infondato – deve essere dichiarato inammissibile.

E. – Le spese di giudizio, ai sensi degli articoli 26 cod. proc. amm. e 91 cod. proc. civ., seguono la soccombenza, sono poste in solido a carico dei due ricorrenti, e si liquidano nella misura quantificata in dispositivo in favore della Provincia e della società V.R.101214 S.r.l., tenuto conto della media complessità delle questioni giuridiche affrontate e della concreta attività difensiva svolta. Nulla deve invece statuirsi con riguardo alle parti non costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per la Regione autonoma del Trentino – Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo dichiara inammissibile.

Condanna i ricorrenti, in solido fra di loro, al pagamento delle spese di giudizio in favore della Provincia Autonoma di Trento e della società V.R.101214 S.r.l., che liquida in € 2.000,00 (euro duemila/00) oltre oneri accessori come per legge, in favore di ciascuna parte costituita; nulla spese con riguardo alle parti non costituite.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Maria Cappellano, Consigliere, Estensore

Cecilia Ambrosi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Maria Cappellano**

**IL PRESIDENTE**  
**Alessandra Farina**

**IL SEGRETARIO**