

La sesta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza del 12 luglio 2021, n. 5257, ha precisato i presupposti per la qualifica di controinteressato, e dunque di litisconsorte necessario, nel giudizio di impugnazione dell'ordinanza di demolizione di opere edilizie abusive.

In generale, il riconoscimento della qualifica di controinteressato in senso tecnico (ossia di litisconsorte necessario a cui, in quanto tale, deve essere notificato il ricorso) è subordinato alla sussistenza di due elementi: uno di carattere formale ossia, ai sensi dell'art. 41, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104, la sua espressa menzione nel provvedimento impugnato; ed uno sostanziale, ossia la titolarità di un interesse qualificato alla conservazione del provvedimento impugnato. Quanto al secondo profilo, nello specifico, la qualità di controinteressato va riconosciuta non già a chi abbia un interesse, anche legittimo, a mantenere in vita il provvedimento impugnato e tanto meno a chi ne subisca conseguenze soltanto indirette o riflesse, bensì a chi dal provvedimento stesso riceva un vantaggio diretto e immediato. In particolare, per quanto concerne i giudizi di impugnazione delle ordinanze di demolizione di opere edilizie abusive, la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2012, n. 4684) ha avuto modo di affermare il principio per cui in tali ipotesi deve ritenersi contraddittorio necessario il soggetto che abbia provveduto a segnalare l'abuso e il cui diritto di proprietà risulti lesa direttamente lesa dall'opera edilizia della cui demolizione si tratta.

Così qualificata la posizione di vantaggio che deve caratterizzare il segnalante al fine di poter essere considerato litisconsorte necessario, è palese come essa non sia surrogabile dal generico interesse vantato da un qualsiasi vicino confinante, bensì occorre che l'interesse faccia capo proprio a quel soggetto, denunciante nel procedimento amministrativo, il cui diritto di proprietà (o altro diritto reale di godimento) risulti direttamente lesa da un'opera edilizia abusiva di cui, in esito a quel procedimento, l'amministrazione abbia ordinato la demolizione.

Non può, cioè, ritenersi sufficiente la c.d. *vicinitas* - pur potendo essa integrare il presupposto fattuale della legittimazione ad agire che, in questa materia, è infatti riconosciuta a "chiunque" - occorrendo invece la sussistenza di una diretta lesione, attuale o almeno potenziale, della proprietà (o di altro diritto reale di godimento) del terzo menzionato nell'atto per aver dato impulso con la sua denuncia al procedimento sanzionatorio. In altri termini, è controinteressato in senso tecnico colui il quale, oltre ad essere contemplato nel provvedimento, riceva rispetto a un proprio diritto reale direttamente un vantaggio dal diniego del titolo abilitativo o dall'attività repressiva dell'amministrazione.

In proposito, la giurisprudenza ha precisato come non sia incongruente la mancanza di una biunivoca corrispondenza tra legittimazione ad agire per l'annullamento di un titolo edilizio illegittimo e qualità di litisconsorte necessario nel giudizio per l'annullamento di un provvedimento sanzionatorio, e ciò per un duplice ordine di ragioni: sia perché la più ampia legittimazione attiva deriva da una precisa scelta del legislatore (che, a maggior garanzia del corretto assetto urbanistico, ha inteso estendere tale legittimazione a "chiunque" versi in condizione di oggettivo interesse a perseguire la realizzazione e il mantenimento di tale assetto); sia perché un indiscriminato ampliamento del novero dei litisconsorti necessari dal lato passivo (ferma ovviamente restando, invece, la più estesa facoltà di intervenire volontariamente nel giudizio *ad opponendum* in capo a chiunque altro vi abbia interesse) si risolverebbe in un correlativo restringimento, quantomeno fattuale, della possibilità di agire utilmente in giudizio da parte del destinatario del provvedimento sanzionatorio, e dunque in un'indiretta limitazione del diritto di difesa in giudizio dei propri diritti e interessi, costituzionalmente garantito.

La posizione di controinteresse processualmente rilevante non deriva, dunque, solo dal fatto che il procedimento sanzionatorio sia stato innescato dalla denuncia del terzo, ma dal fatto che dal ripristino dello stato dei luoghi sortisca un vantaggio diretto, ovvero sia un positivo ampliamento della sfera giuridica del denunciante (Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2017, n. 2416).



# La qualifica di controinteressato litisconsorte necessario nel giudizio di impugnazione dell'ordinanza di demolizione di opere edilizie abusive

Diritto amministrativo Processo amministrativo

Cristina Tonola

12 | 07 | 2021

## Riferimenti Normativi:

- art. 41, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104