

Conflitto tra progetti edilizi reciprocamente incompatibili presentati da proprietari confinanti: i poteri (i.e. doveri) dell'Amministrazione e il seguente sindacato giudiziale

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 8-7-2026

In presenza di due istanze di permesso di costruire tra loro incompatibili sotto il profilo del rispetto delle distanze legali, l'amministrazione non può respingerle entrambe determinando così un conflitto tra giudicati e una sostanziale omessa decisione, né il giudice può sostituirsi a essa indicando la soluzione progettuale preferibile. L'amministrazione deve invece esperire un'adeguata istruttoria in contraddittorio con le parti per verificare la possibilità di accogliere entrambe le domande mediante modifiche progettuali compatibili, in applicazione dei principi di collaborazione, buona fede oggettiva, proporzionalità e ragionevolezza. Solo in via residuale, ove tale contemperamento risulti impraticabile, trova applicazione il criterio cronologico di esame delle istanze ex art. 20, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001. Il principio di prevenzione ex art. 873 c.c. non opera in assenza di edifici già materialmente realizzati o di titoli abilitativi già rilasciati.

Guida alla lettura

1. Ricostruzione del fatto

Due società confinanti presentano istanze di permesso di costruire per ampliamenti produttivi reciprocamente incompatibili: la prima (luglio 2023) progetta un capannone sul confine con pareti cieche; la seconda (luglio 2023) progetta un ampliamento a 5 metri dal confine con pareti finestrate. L'amministrazione respinge entrambe le istanze per violazione della distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate ex art. 9 d.m. n. 1444 del 1968, invitando le parti a concordare una soluzione condivisa. Anche i progetti rielaborati e ripresentati vengono respinti con la medesima motivazione. Il TAR Emilia-Romagna (sent. n. 158/2025) respinge il ricorso della seconda società, ritenendo preferibile la soluzione della costruzione in aderenza con pareti cieche. La società soccombente propone appello al Consiglio di Stato.

2. Le argomentazioni della sentenza

Il Consiglio di Stato accoglie l'appello, articolando la motivazione su quattro passaggi fondamentali.

In primo luogo, conferma l'**inapplicabilità del principio di prevenzione ex art. 873 c.c.**, che

presuppone l'esistenza fisica di un edificio, nella specie pacificamente assente.

In secondo luogo, **esclude che il criterio cronologico di esame delle istanze ex art. 20, comma 2, t.u. edilizia operi come regola sostanziale di risoluzione automatica del conflitto tra interessi legittimi pretensivi**: esso ha natura residuale e si applica solo in subordine.

In terzo luogo, censura la decisione amministrativa di respingere entrambi i progetti: **il diniego motivato sul mancato rispetto della distanza di 10 metri tra pareti finestrate non è corretto, poiché al momento dell'adozione del provvedimento non esisteva alcun edificio già realizzato né alcun titolo abilitativo già rilasciato rispetto a cui calcolare la distanza**.

In quarto luogo, riforma la sentenza del TAR nella parte in cui il giudice di primo grado aveva indicato quale soluzione preferibile la costruzione in aderenza con pareti cieche, così sostituendosi all'amministrazione in una valutazione di merito a questa riservata.

Il Collegio enuncia quindi il percorso che l'amministrazione dovrà seguire in sede di riedizione del potere: (a) **verificare, mediante adeguata istruttoria e in contraddittorio con le parti, la possibilità di assentire entrambi i progetti mediante modifiche progettuali compatibili, nei limiti del principio di non aggravamento (art. 1, comma 2, l. n. 241/1990) e di correttezza e buona fede (art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990)**; (b) in subordine, **ove il contemperamento risulti impraticabile, applicare il criterio cronologico ex art. 20 t.u. edilizia**. Rigetta infine la domanda risarcitoria per difetto di allegazione e prova.

La sentenza in commento si inserisce in un filone giurisprudenziale che la stessa Sezione Quarta aveva inaugurato con la pronuncia n. 6723 del 2025 (Cons. Stato, Sez. IV, n. 6723/2025), relativa al conflitto tra un impianto eolico e un impianto agrivoltaico, nella quale era stato affermato che *«in caso di **concorrenza fra interessi legittimi pretensivi**, che può originarsi quando tali interessi legittimi sono potenzialmente in grado di "apprendere" o "trovare soddisfazione" sul medesimo bene, la regola desumibile dal sistema risulta essere quella che **individua nel coordinamento nell'ambito del medesimo procedimento o fra i due procedimenti "paralleli" la sede dove l'amministrazione deciderà a quale delle "pretese" collegate all'interesse legittimo sia opportuno dare soddisfazione**»*.

La sentenza n. 4004/2026 compie un passo ulteriore, calando quei principi nel settore edilizio e offrendo una soluzione operativa al problema del conflitto tra istanze di **permesso di costruire incompatibili**. La rilevanza della pronuncia risiede nella combinazione di tre affermazioni che, lette insieme, compongono un **micro-statuto del conflitto tra interessi pretensivi in ambito edilizio**: a) **il criterio cronologico ex art. 20 t.u. edilizia non è un automatismo sostanziale ma un criterio residuale**; b) **l'amministrazione ha l'obbligo di esperire un'istruttoria finalizzata al contemperamento**; c) **il giudice non può sostituirsi all'amministrazione nella scelta della soluzione progettuale**.

L'aspetto di maggiore novità della sentenza è il **ridimensionamento della portata precettiva dell'ultimo periodo dell'art. 20, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001**, secondo cui: *«L'esame*

delle domande si svolge secondo l'ordine cronologico di presentazione».

La **giurisprudenza amministrativa precedente** aveva spesso inteso tale disposizione come **regola sostanziale di risoluzione del conflitto** ritenendo legittimo l'operato del Comune nell'esaminare ed esitare per prima la domanda cronologicamente anteriore, negando il titolo al secondo richiedente. Il TAR Emilia-Romagna, nella sentenza di primo grado riformata, si era collocato nel medesimo solco.

Il Consiglio di Stato opera qui un deciso cambio di rotta, qualificando il **criterio cronologico** come avente «**natura residuale**». La premessa teorica è che **il criterio cronologico di presentazione dell'istanza non corrisponde ad alcun principio generale dell'attività amministrativa in quanto non costituisce, di per sé, la regola di risoluzione del potenziale conflitto che si ingenera fra di essi, non essendo la regola *prior in tempore, potior in iure* corrispondente ad alcun principio o norma che regola l'attività amministrativa.**

La conseguenza pratica è di notevole impatto: **l'amministrazione non può limitarsi a una «formalistica applicazione del criterio cronologico», ma deve preliminarmente tentare il contemperamento.** Solo se questo risulta impraticabile, il criterio cronologico riemerge come regola di chiusura del sistema.

Il secondo profilo di interesse riguarda la censura del provvedimento amministrativo che aveva respinto entrambe le domande. Il Collegio osserva che il diniego motivato sul mancato rispetto della distanza di 10 metri tra pareti finestrate (art. 9 d.m. n. 1444/1968) non poteva ritenersi corretto, poiché «**al momento dell'adozione del provvedimento di diniego non solo non sussisteva nessun edificio rispetto a cui calcolare tale distanza, ma non sussisteva neanche un valido ed efficace provvedimento amministrativo avente ad oggetto un precedente titolo abilitativo incompatibile, ma solo una domanda di permesso di costruire con il relativo progetto**».

Tale affermazione è in linea con il precedente di Cons. Stato, Sez. II, n. 7455/2019, che aveva affermato come «**ciò che rileva è la data di rilascio del permesso di costruire e non delle attività amministrative precedenti cui non ha ancora fatto seguito il provvedimento di concessione**». In quel caso, il Consiglio di Stato aveva dichiarato l'illegittimità del secondo permesso di costruire rilasciato in presenza di un primo titolo già efficace. La sentenza n. 4004/2026 precisa che **tale precedente non è direttamente applicabile alla fattispecie in esame, perché in quel caso il criterio cronologico operava in relazione al rilascio del titolo e non rispetto alla mera pendenza di istanze.**

Il principio che se ne ricava è che **un progetto edilizio, finché non si è tradotto in un titolo abilitativo rilasciato (o formatosi per silenzio), non consolida alcuna posizione giuridica opponibile al vicino.** Di conseguenza, **l'amministrazione non può rigettare una domanda di permesso di costruire adducendo l'incompatibilità con un progetto altrui non ancora assentito.** Tale conclusione è coerente anche con l'**art. 11, comma 3, t.u. edilizia**, secondo cui: «*Il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi*».

Il cuore precettivo della sentenza è l'enunciazione dell'**obbligo per l'amministrazione di esperire un'istruttoria finalizzata al contemperamento degli interessi contrapposti**. Il Collegio costruisce tale obbligo attraverso il richiamo a una pluralità di principi generali dell'azione amministrativa:

- il **principio di non aggravamento del procedimento** (art. 1, comma 2, l. n. 241/1990), quale limite esterno all'istruttoria;
- il principio di **collaborazione e buona fede oggettiva** (art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990), che impone alle parti istanti di collaborare nell'individuazione di modifiche progettuali;
- il dovere di **solidarietà sociale** (art. 2 Cost.), che impone di tollerare «*quel minimo pregiudizio che non superi la soglia della significatività*»;
- i principi di **proporzionalità e ragionevolezza** che presidiano l'esercizio della discrezionalità amministrativa;
- il principio di **imparzialità** (art. 97 Cost.), richiamato per giustificare l'esame congiunto di entrambe le domande.

L'amministrazione è dunque **tenuta a verificare, attraverso i propri poteri istruttori ex art. 6, comma 1, lett. b), l. n. 241/1990, «la possibilità di assentire entrambi i progetti mediante modifiche progettuali compatibili con le esigenze dimensionali e tecniche rappresentate dalle parti istanti»**. Laddove le parti non raggiungano un accordo, spetta all'amministrazione, nel contraddittorio procedimentale, «*l'onere di individuare le eventuali modifiche progettuali tali da contemperare i contrapposti interessi*».

Tale statuizione rappresenta un'**applicazione concreta del principio affermato dalla sentenza n. 6723/2025, secondo cui il coordinamento tra procedimenti paralleli costituisce la sede fisiologica di risoluzione del conflitto tra interessi pretensivi**. La novità è che qui **il Consiglio di Stato non si limita a enunciare il principio, ma predispone un vero e proprio modulo procedimentale, articolato in fasi: istruttoria d'ufficio, contraddittorio con le parti, tentativo di contemperamento, e solo in via residuale applicazione del criterio cronologico.**

Il quarto profilo meritevole di attenzione è la censura della sentenza di primo grado nella parte in cui il TAR aveva ritenuto che «*la soluzione prospettata dalla controinteressata di realizzazione di entrambi i progetti in aderenza al confine con pareti cieche sia la più idonea a contemperare i contrapposti interessi delle parti*». Il Consiglio di Stato afferma con nettezza che «**non spetta al giudice stabilire se, e in che termini, ciascuna delle parti in causa possa o debba modificare il proprio progetto**», trattandosi di «*valutazione di merito rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione*».

Questa affermazione è cruciale perché **delimita con precisione il perimetro del sindacato giurisdizionale: il giudice può (e deve) censurare il provvedimento amministrativo illegittimo, verificare la correttezza dell'istruttoria e la logicità della motivazione, ma non può indicare all'amministrazione quale specifica soluzione progettuale adottare.** Il confine tra sindacato di legittimità e sindacato di merito è qui tracciato con particolare rigore, in linea con il principio costituzionale di separazione dei poteri.

La sentenza n. 4004/2026 si segnala per la capacità di offrire una **risposta equilibrata a un problema concreto sempre più frequente nella prassi amministrativa: quello del conflitto tra progetti edilizi reciprocamente incompatibili presentati da proprietari confinanti.**

Sul piano pratico, **la pronuncia impone alle amministrazioni comunali di abbandonare la prassi del doppio diniego, che trasferisce impropriamente sul giudice amministrativo la soluzione del conflitto. L'amministrazione è invece onerata di un ruolo attivo di mediazione procedimentale, che presuppone competenze tecniche adeguate e la capacità di condurre un'istruttoria approfondita in contraddittorio con le parti.**

Publicato il 19/05/2026

N. 04004/2026REG.PROV.COLL.

N. 03544/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3544 del 2025, proposto dalla Metalnap s.r.l., in persona del legale rappresentante

pro tempore,

rappresentata e difesa dall'avvocato Giacomo Graziosi, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Unione della Romagna Faentina, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Guido Mascioli, con

domicilio eletto presso il suo studio in Bologna, via Santo Stefano, n. 30;

nei confronti

Faenza Spurghi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Fiorenza e Domizio Piroddi,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 00158/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Unione della Romagna Faentina e di Faenza Spurghi s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2025 il Cons. Rosario Carrano e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – In data 14 luglio 2023, la società Faenza Spurghi s.r.l. ha presentato una istanza all’Unione della Romagna Faentina volta al rilascio di un permesso di costruire per la realizzazione di un nuovo capannone ad uso produttivo, senza pareti finestrate, in ampliamento a quello esistente, da ubicarsi sul confine con il fondo di proprietà della società Metalnap s.r.l.
2. – In data 27 luglio 2023, anche la società Metalnap s.r.l. ha presentato una istanza alla medesima amministrazione volta al rilascio di un analogo permesso di costruire per l’ampliamento del proprio stabilimento produttivo, da realizzarsi a 5 metri dal confine del fondo di proprietà di Faenza Spurghi s.r.l., sul presupposto della non applicabilità alla fattispecie del criterio della prevenzione di cui all’art. 873 c.c., in mancanza di un edificio preesistente.
3. – In data 27 dicembre 2023, l’amministrazione ha respinto entrambe le istanze per il mancato rispetto della distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate (art. 9, comma 2, d.m. n. 1444 del 1968), invitando quindi le due società a concordare una diversa progettazione degli edifici tale da garantire il rispetto del suindicato limite.
4. – Con il ricorso al T.a.r., la Metalnap s.r.l. ha quindi impugnato il provvedimento di diniego (n. 520/2023 del 27 dicembre 2023).
5. – Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, anche la società Faenza Spurghi s.r.l. ha impugnato l’analogo provvedimento di diniego (n. 521/2023 del 27 dicembre 2023).
6. – Nel frattempo, entrambe le società hanno provveduto a ripresentare un nuovo progetto: la Faenza Spurghi s.r.l. con istanza del 27 dicembre 2023 (prot. 13319) e la Metalnap s.r.l. con istanza dell’11 gennaio 2024 (prot. n.

3445).

7. – Anche tali istanze, però, sono state respinte dall'amministrazione con la stessa motivazione del primo diniego (provvedimenti nn. 396 e 397 del 14 giugno 2024).

8. – La Metalnap s.r.l. ha quindi impugnato tale provvedimento con motivi aggiunti mentre la Faenza Spurghi con un nuovo ricorso straordinario.

9. – Infine, l'amministrazione ha dichiarato l'inammissibilità della terza riproposizione dei progetti in quanto reiterativa dei precedenti.

10. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti della Metalnap s.r.l.

10.1. – Innanzitutto, ha respinto l'eccezione di inammissibilità dell'azione di mero accertamento, sussistendo un concreto interesse ad agire in tal senso (punto 3.1, pag. 7-8 della sentenza impugnata).

10.2. – In secondo luogo, ha respinto anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti, non venendo in rilievo un atto meramente confermativo (punto 3.2, pag. 8-9 della sentenza impugnata).

10.3. – Nel merito, una volta esclusa l'applicabilità del principio della prevenzione (art. 873 c.c.), ha ritenuto non condivisibile la tesi di parte ricorrente secondo cui l'unica regola applicabile alla fattispecie in esame sarebbe data dall'arretramento di entrambi gli edifici delle proprietà frontistanti, essendo ugualmente possibile per entrambe le parti la costruzione in aderenza al confine senza pareti finestrate, come prospettato dalla controinteressata Faenza Spurghi s.r.l. (punto 6, pag. 10 della sentenza impugnata).

Pertanto, ribadita l'astratta applicabilità del criterio cronologico di presentazione delle istanze ai sensi dell'art. 20 d.P.R. n. 380 del 2001 (punto 7, pag. 10-11 della sentenza impugnata), ha ritenuto che “

la

soluzione prospettata dalla controinteressata di realizzazione di entrambi i

progetti in aderenza al confine con pareti cieche sia la più idonea a

contemperare i contrapposti interessi delle parti [...] dal momento che il

progetto di ampliamento di Metalnap potrebbe essere realizzato senza

aperture sul confine ma ai lati, in ossequio al principio della buona fede

applicabile nei rapporti privatistici ma anche in quelli di diritto pubblico”

(punto 8, pag. 11 della sentenza impugnata).

10.4. – Inoltre, ha respinto il secondo motivo del ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto la violazione dell'art. 2.2 del regolamento edilizio,

trattandosi di norma che *“non impone ai proprietari di costruire sempre e*

comunque ad una distanza minima di 5 metri dal confine dovendo essa

essere tra l'altro coordinata con la disciplina in tema di distanza di cui

all'art. 9 D.M. 1444/1968 di carattere inderogabile" (punto 9, pag. 12 della

sentenza impugnata).

11. – Con atto di appello, la società Metalnap s.r.l. ha impugnato la sentenza.

11.1. – Con il primo motivo di appello (pag. 9-16), dopo aver ribadito la necessità di carattere tecnico di realizzare le finestrate su tutti e tre i lati del corpo di fabbrica in ampliamento, ha reiterato il motivo di primo grado secondo cui la corretta regola da applicare al caso concreto, in presenza di due istanze legittime sul piano edilizio ma incompatibili sul piano del distanziamento ex art. 9, d.m. n. 1444 del 1968, sarebbe quella di un arretramento da parte di entrambi i confinanti di 5 metri dal confine, in modo da rispettare la distanza legale di 10 metri tra pareti finestrate, prescindendo dalla priorità della edificazione.

11.2. – Con il secondo motivo di appello (pag. 16-18 dell'appello), ha dedotto un vizio di omessa pronuncia sul primo motivo di ricorso di primo

grado, nella parte in cui il primo giudice, da un lato, ha ritenuto non applicabile il criterio della prevenzione di cui all'art. 873 c.c. e, dall'altro, non ha annullato il provvedimento impugnato che considera la distanza dei 10 metri rispetto ad un edificio che ancora non esiste.

11.3. – Con il terzo motivo di appello (pag. 18-23 dell'appello), ha dedotto un vizio di omessa pronuncia sul motivo di ricorso relativo alla idoneità della

regola iuris prospettata dalla ricorrente (arretramento di entrambe le

costruzioni di 5 metri dal confine), essendosi limitato il primo giudice ad

affermare di non dividerla.

Inoltre, ha dedotto che le due diverse regole individuate dal T.a.r. (la priorità della presentazione dell'istanza o la modifica del progetto di Metalnap s.r.l.) sarebbero entrambe erranee in quanto favorevoli esclusivamente alla controinteressata Faenza Spurghi s.r.l., oltre a costituire una inammissibile valutazione di merito riservata all'amministrazione in ordine al contemperamento dei due contrapposti interessi, giungendo anche ad imporre una modifica progettuale alla sola appellante.

11.3.1. – In particolare, con riguardo al criterio cronologico ha dedotto (pag. 24-28 dell'appello): a) l'erroneità di tale criterio (priorità nella presentazione dell'istanza), dal momento che l'art. 20 d.P.R. n. 380 del 2001 (di seguito, t.u. edilizia) avrebbe una valenza solo procedurale ed organizzativa, senza rilevanza esterna; b) la necessità di valutare la domanda in base allo stato di fatto e di diritto esistente al momento dell'adozione del provvedimento (art. 12 t.u. edilizia), non potendo avere

l'istanza una sorta di effetto prenotativo; c) il divieto di limitazione dei diritti dei terzi in sede di rilascio del permesso di costruire (art. 11, comma 3, t.u. edilizia).

11.3.2. – Con riguardo, invece, all'obbligo di Metalnap s.r.l. di modificare il proprio progetto (pag. 29-33 dell'appello), ha dedotto che: a) non sussisterebbe alcun potere discrezionale in capo all'amministrazione di conformare gli interessi dei privati in ambito edilizio, venendo in rilievo poteri vincolati; b) in ogni caso, tale potere spetterebbe solo all'amministrazione e non al giudice; c) vi sarebbe comunque un travisamento dei fatti, in quanto il primo giudice avrebbe ommesso di considerare la necessità tecnica di avere pareti finestrate su tutti e tre i lati; d) l'asserita impossibilità di Faenza Spurghi s.r.l. di arretrare di 5 metri a causa delle ridotte dimensioni del fondo sarebbe una obiezione di mero fatto e non di tipo normativo.

11.4. – Pertanto, ha riproposto il motivo non esaminato in primo grado relativo all'azione di accertamento (pag. 33-39 dell'appello), aggiungendo altresì che la regola del c.d. distacco dal confine e non dalla costruzione confinante opererebbe come norma generale residuale in tutti i casi in cui non si possa applicare il criterio della prevenzione (pag. 39-43 dell'appello).

11.5. – Infine, ha riproposto la domanda risarcitoria (pag. 42-43 dell'appello), avente ad oggetto il pregiudizio subito per la perdita delle commesse che sarebbero state richieste alla Metalnap s.r.l. dai propri clienti nazionali ed internazionali e che la stessa non avrebbe potuto accettare a causa del blocco del proprio progetto di ampliamento.

12. – Con apposita memoria si è costituita la controinteressata Faenza Spurghi s.r.l., che ha contestato l'appello chiedendone il rigetto.

In particolare, ha ribadito che la soluzione prospettata dall'appellante (reciproco arretramento di 5 metri dal confine) non sarebbe praticabile, perché in tal caso la società Faenza Spurghi s.r.l. sarebbe costretta a rinunciare al progetto di ampliamento, stante la peculiare conformazione del proprio fondo, mentre, la modifica del progetto presentato da Metalnap

s.r.l., consistente nella diversa collocazione delle pareti finestrate (che verrebbero poste sui tre lati), oppure l'utilizzo di lucernari, consentirebbe a entrambi i confinanti il soddisfacimento dei reciproci interessi; in tal caso, peraltro, la Metalnap s.r.l. potrebbe usufruire di ulteriori 120 mq di edificato, beneficiando anche dello sgravio del muro di confine.

13. – Con analoga memoria si è costituita anche l'Unione della Romagna Faentina chiedendo il rigetto dell'appello.

In particolare, ha evidenziato come l'amministrazione "*abbia cercato di*

favorire una soluzione condivisa tra le parti e, solo quando ha avuto la

conferma che non vi fosse la volontà privata di giungere ad un accordo che

soddisfacesse le pretese edificatorie di entrambe ed in assenza di una

norma applicabile o di un valido precedente giurisprudenziale abbia

preferito rigettare entrambe i progetti piuttosto che approvarne uno in danno

dell'altro" (pag. 11 della memoria del 24 maggio 2025).

14. – Con memoria ex art. 73 c.p.a., la Faenza Spurghi s.r.l. ha eccepito l'inammissibilità del deposito in appello della consulenza tecnica di parte ai sensi dell'art. 104 c.p.a., oltre a contestarla nel merito; inoltre, ha dedotto di aver già ottenuto, in data 26 giugno 2023, una valutazione preventiva favorevole al proprio progetto di edificazione sul confine con parete cieca e che, ai sensi dell'art. 21, comma 3, della l.r. Emilia-Romagna n. 15 del 2013, tale valutazione è “

vincolante ai fini del rilascio del permesso”, per

cui la Faenza Spurghi s.r.l. vanterebbe un affidamento legittimo e una

posizione giuridica consolidata ben prima che Metalnap s.r.l. presentasse la

propria istanza.

15. – All’udienza pubblica del 27 novembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – In via preliminare, occorre precisare che l’oggetto del presente giudizio è costituito dalla legittimità del provvedimento con cui il Comune ha respinto la domanda di permesso di costruire della società appellante sulla base della ritenuta incompatibilità del progetto di quest’ultima con altro analogo progetto presentato dalla società confinante, con specifico riferimento al mancato rispetto delle distanze tra costruzioni.

2. – Innanzitutto, occorre richiamare il quadro normativo di riferimento.

Come è noto, l’amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza dei

presupposti per il rilascio del permesso di costruire (art. 12, t.u. edilizia) e,

in particolare, deve rilasciare il titolo abilitativo “*in conformità alle previsioni*”

degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina

urbanistico-edilizia vigente” (art. 12, comma 1, t.u. edilizia).

Per quanto attiene al profilo delle distanze tra costruzioni, l’art. 9, d.m. n.

1444 del 1968 stabilisce che per i “*nuovi edifici*” ricadenti in zone come

quella di specie “è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m.

10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti”.

Inoltre, il regolamento urbanistico edilizio del Comune di Faenza, al suo art. 2, relativo alle distanze dai confini di proprietà (Dc) e tra pareti finestrate

(Dpf) prevede che *“Entro la distanza di 5 m dai confini di proprietà, è*

consentito realizzare o modificare fuori sagoma pareti finestrate con atto

trascritto di assenso del confinante”.

3. – Ciò posto, il Collegio ritiene di poter trattare congiuntamente i motivi di appello, essendo tutti basati sulla medesima questione di fondo che è quella di stabilire quale sia la regola da osservare nel caso in cui vi siano due progetti incompatibili tra loro sotto il profilo del rispetto delle distanze (10 metri tra pareti finestrate), laddove il primo preveda la costruzione con arretramento di 5 metri dal lotto confinante e, il secondo, la realizzazione di uno stabilimento, senza finestre, direttamente sul confine.

3.1. – Secondo la tesi di parte ricorrente (Metalnap s.r.l.), l'unica soluzione giusta sarebbe quella di un equo distanziamento con reciproco arretramento di 5 metri dal confine, non potendo la Metalnap s.r.l. costruire in aderenza sul confine medesimo perché, per esigenze tecniche e di lavorazione, avrebbe bisogno di una parete finestrata e non cieca, mentre la Faenza Spurghi s.r.l. avrebbe potuto modificare il progetto del ricovero per camion mediante una tettoia aperta.

3.2. – Secondo la tesi della controinteressata (Faenza Spurghi s.r.l.), invece, la soluzione ottimale sarebbe proprio la costruzione in aderenza al confine con pareti cieche (come sostenuto anche dal T.a.r.), essendo infondata la tesi della necessità di pareti finestrate, mentre non potrebbe a sua volta arretrare di 5 metri dal confine a causa delle ridotte dimensioni del proprio fondo.

4. – Ciò posto, occorre innanzitutto confermare la statuizione di primo grado secondo cui nel caso di specie non è applicabile il principio della prevenzione (art. 873 c.c.), il quale presuppone l'esistenza fisica di un edificio, nella specie pacificamente non sussistente (punto 5, pag. 9 della sentenza impugnata).

5. – In linea generale, occorre anche evidenziare che la fattispecie in esame pone un problema di conflitto fra più interessi legittimi pretensivi aventi ad oggetto un medesimo bene della vita, al di fuori di una procedura selettiva di tipo concorsuale o comparativo.

In una fattispecie analoga, questa Sezione ha avuto modo di precisare che, in materia di procedimento amministrativo, non sussiste un generale principio di risoluzione del conflitto fra interessi legittimi pretensivi basato

sulla priorità cronologica dell'istanza (*prior in tempore, potior in iure*) “salvo

differente indicazione legislativa e salvo diversa determinazione

dell'amministrazione qualora tale discrezionalità sia conforme al dato

normativo” (Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2025, n. 6723, punto 9.1 della

motivazione).

In particolare, è stato chiarito che *“in caso di concorrenza fra interessi*

legittimi pretensivi, che può originarsi quando tali interessi legittimi sono

potenzialmente in grado di “apprendere” o “trovare soddisfazione” sul

medesimo bene, la regola desumibile dal sistema risulta essere quella che

individua nel coordinamento nell'ambito del medesimo procedimento

(come avviene, ad es., nell'ambito dei procedimenti di selezione o

nell'evidenza pubblica) o fra i due procedimenti "paralleli" la sede dove

l'amministrazione deciderà a quale delle "pretese" collegate all'interesse

legittimo sia opportuno dare soddisfazione nella prospettiva del

perseguimento dell'interesse da essa tutelato" (Cons. Stato, sez. IV, 29

luglio 2025, n. 6723, punto 9.1 della motivazione, in fattispecie relativa alla

parziale incompatibilità di un impianto eolico con un impianto fotovoltaico

per la proiezione di un cono d'ombra da parte di due pale eoliche sul fondo

ove erano collocati i moduli fotovoltaici).

6. – Nel caso di specie, tuttavia, la legge prevede uno specifico criterio di esame delle istanze di permesso di costruire che è di tipo cronologico,

laddove stabilisce che *“L’esame delle domande si svolge secondo l’ordine*

cronologico di presentazione” (art. 20, comma 2, ultimo periodo, t.u.

edilizia).

In base a tale criterio legale di risoluzione del conflitto, l'amministrazione avrebbe potuto accogliere la prima istanza in ordine cronologico (di Faenza Spurghi s.r.l., del 14 luglio 2023 e del 27 dicembre 2023) e respingere la seconda (di Metalnap s.r.l., del 27 luglio 2023 e dell'11 gennaio 2024).

Tuttavia, deve ritenersi corretto l'operato dell'amministrazione nella parte in cui non si è limitata ad una formalistica applicazione del criterio cronologico nel momento in cui ha preso atto della contemporanea pendenza di due progetti tra loro incompatibili.

Pertanto, va condivisa la motivazione dell'amministrazione resistente nella parte in cui ha ritenuto di dover esaminare entrambe le domande congiuntamente senza pregiudicare nessuno dei due istanti, in base al principio di correttezza ed imparzialità (art. 97 Cost.).

6.1. – Tuttavia, non può condividersi la decisione amministrativa assunta nella fattispecie in esame di non accogliere nessuno dei due progetti, in

applicazione di un sostanziale *non liquet*, non potendo tale conflitto di

posizioni essere di per sé idoneo a fondare un legittimo diniego.

A ben vedere, infatti, il diniego di permesso di costruire motivato sul mancato rispetto della distanza di 10 metri tra pareti finestrate (art. 9, comma 2, d.m. n. 1444 del 1968), a rigore, non può ritenersi corretto, in quanto al momento dell'adozione del provvedimento di diniego non solo non sussisteva nessun edificio rispetto a cui calcolare tale distanza, ma non sussisteva neanche un valido ed efficace provvedimento amministrativo avente ad oggetto un precedente titolo abilitativo incompatibile, ma solo una domanda di permesso di costruire con il relativo progetto.

In tal senso, va letto anche il precedente di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7455), richiamato pure nelle difese in giudizio, con cui è stata dichiarata l'illegittimità di un permesso di costruire rilasciato per ultimo, in quanto già risultava essere stato rilasciato un precedente permesso di costruire in favore di altro soggetto ed incompatibile con il primo.

Si tratta, infatti, di una fattispecie diversa dalla presente in quanto, in quel caso, il criterio cronologico è stato applicato in relazione al rilascio del titolo abilitativo e non già con riguardo all'esame delle domande.

Peraltro, il criterio adottato in tale precedente è costituito, a ben vedere,

dalla semplice applicazione del principio del *tempus regit actum*, in base al

quale la legittimità del provvedimento amministrativo deve essere valutata

alla luce della legge vigente e dello stato di fatto esistente al momento della

sua adozione (cfr. Cons. Stato, sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7455: “*ciò che*

rileva è la data di rilascio del permesso di costruire e non delle attività

amministrative precedenti cui non ha ancora fatto seguito il provvedimento

di concessione”, evidenziando che, al momento in cui il Comune aveva

rilasciato il secondo permesso di costruire risultava già approvato

definitivamente il progetto presentato per primo, per cui l'amministrazione

avrebbe dovuto rigettare il secondo progetto, oltre ad aggiungere, altresì,

che non *“vale lamentare la successiva decadenza del primo permesso,*

dato che al momento della emanazione del provvedimento impugnato esso

era pienamente efficace”).

6.2. – In secondo luogo, non può condividersi neanche la decisione adottata dal primo giudice nella sentenza impugnata, con la quale è stato

ritenuto che *“la soluzione prospettata dalla controinteressata di*

realizzazione di entrambi i progetti in aderenza al confine con pareti cieche

sia la più idonea a contemperare i contrapposti interessi delle parti [...] dal

momento che il progetto di ampliamento di Metalnap potrebbe essere

realizzato senza aperture sul confine ma ai lati, in ossequio al principio della

buona fede applicabile nei rapporti privatistici ma anche in quelli di diritto

pubblico” (punto 8, pag. 11 della sentenza impugnata).

A tal riguardo, infatti, la condivisa la censura contenuta nel terzo motivo di appello secondo cui, in tal modo, il giudice si sarebbe sostituito all'amministrazione esercitando un inammissibile sindacato di merito.

Non spetta, infatti, al giudice stabilire se, e in che termini, ciascuna delle parti in causa possa o debba modificare il proprio progetto, dal momento che la valutazione delle ragioni ostative alle rispettive modifiche (necessità di una parete finestrata per esigenze tecniche e di lavorazione per la Metalnap s.r.l. ed impossibilità di arretramento di 5 metri per le ridotte dimensioni del fondo per la Faenza Spurghi s.r.l.) costituisce una valutazione di merito rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, con conseguente necessità di riformare la sentenza sul punto.

7. – Piuttosto, va osservato che le due soluzioni prospettate da ciascuna delle parti (arretramento di 5 metri o costruzione in aderenza al confine con

pareti cieche) dipendono sostanzialmente dalla configurazione dei rispettivi progetti, avuto riguardo allo stato dei luoghi e alle esigenze tecniche della produzione a cui i progetti sono finalizzati.

Pertanto, deve ritenersi che sia l'amministrazione a dover verificare in prima battuta la possibilità di accogliere entrambe le domande sulla base dei seguenti dei criteri e in applicazione dei principi generali.

7.1. – In primo luogo, l'amministrazione è tenuta a verificare, mediante un'adeguata istruttoria, la possibilità di assentire entrambi i progetti mediante modifiche progettuali compatibili con le esigenze dimensionali e tecniche rappresentate dalle parti istanti, nei limiti in cui ciò non comporti un eccessivo aggravio procedimentale, in applicazione del principio di non aggravamento del procedimento (cfr. art. 1, comma 2, legge n. 241 del 1990).

A tal riguardo, infatti, deve ritenersi che, ove l'amministrazione venga a conoscenza della contemporanea pendenza di due istanze di permesso di costruire fra loro incompatibili, la stessa sia tenuta innanzitutto a verificare la possibilità di accogliere entrambe le domande esercitando d'ufficio i propri poteri istruttori (cfr. art. 6, comma 1, lett. b), legge n. 241 del 1990), anche attraverso la richiesta di modifiche progettuali specificamente rivolte a tal fine, nei limiti in cui ciò non rappresenti un apprezzabile sacrificio per la parte istante, in applicazione dei principi generali di collaborazione e buona

fede oggettiva (art. 1, comma 2-*bis*, legge n. 241 del 1990).

Ove le parti in conflitto non siano in grado di raggiungere una soluzione

progettuale condivisa (come avvenuto nella specie), allora spetterà all'amministrazione, nel contraddittorio procedimentale con le parti, l'onere di individuare le eventuali modifiche progettuali tali da contemperare i contrapposti interessi, sulla base di un preciso accertamento dei fatti, anche di natura tecnica, e facendo applicazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza che presidiano il legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa.

Le parti istanti, a loro volta, sono tenute a collaborare nella individuazione di eventuali modifiche progettuali, sempre nei limiti in cui ciò non comporti un apprezzabile sacrificio per il proprio interesse, in applicazione del principio di correttezza e buona fede, che costituisce espressione del più generale dovere di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) che impone di tollerare quel minimo pregiudizio che non superi la soglia della significatività, al fine di contemperare le contrapposte esigenze che possono porsi in conflitto nella vita di relazione.

7.2. – In subordine, ove la suddetta possibilità non risulti praticabile, occorrerà fare applicazione del criterio legale, avente nella specie natura residuale, relativo all'ordine cronologico di esame delle istanze (art. 20, t.u. edilizia).

8. – Infine, deve essere respinta la domanda risarcitoria per difetto di allegazione e prova in ordine non solo alla colpa (non essendo sufficiente la mera illegittimità del provvedimento impugnato), ma anche con riguardo alla spettanza del bene della vita (permesso di costruire) e del nesso di causalità tra la mancata realizzazione dell'ampliamento e la perdita delle commesse asseritamente subita.

9. – In conclusione, quindi, l'appello deve essere accolto nei sensi di cui in motivazione e, in riforma della sentenza di primo grado, devono essere annullati i provvedimenti impugnati, ferma restando la riedizione del potere amministrativo alla luce dell'effetto conformativo derivante dalla presente sentenza.

10. – Le spese di lite per il doppio grado di giudizio possono essere compensate in ragione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa le spese di lite per il doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore