

**N. 06835/2020REG.PROV.COLL.**  
**N. 07108/2013 REG.RIC.**  
**N. 07104/2013 REG.RIC.**  
**N. 07105/2013 REG.RIC.**  
**N. 07107/2013 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 Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7108 del 2013, proposto da Lorenzo Giusto, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Cocchi e Gabriele Pafundi, con domicilio eletto presso lo studio Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare, n. 14/4; Nicola Giusto, Giovanna Giusto, Francesco Villani Matteo, Tommaso Villani, rappresentati e difesi dagli avvocati Cesare Federico Glendi e Luigi Manzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luigi Manzi in Roma, via F. Confalonieri, n. 5;

***contro***

Comune di Cogoleto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Montaldo, con domicilio eletto presso lo studio Stefano Santarelli in Roma, via Asiago, n. 8; Azienda Sanitaria Locale - Asl 3 Genovese non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7104 del 2013, proposto da Lorenzo Giusto, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Cocchi e Gabriele Pafundi, con domicilio eletto presso lo studio Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare, n. 14/4; Nicola Giusto, Giovanna Giusto, Francesco Villani Matteo e Tommaso Villani, rappresentati e difesi dagli avvocati Cesare Federico Glendi e Luigi Manzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luigi Manzi in Roma, via F. Confalonieri, n. 5;

***contro***

Comune di Cogoleto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Montaldo, con domicilio eletto presso lo studio Stefano Santarelli in Roma, via Asiago, n. 8; Azienda Sanitaria Locale - Asl n.3 Genovese non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7105 del 2013, proposto da Lorenzo Giusto, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Cocchi e Gabriele Pafundi, con domicilio eletto presso lo studio Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare, n. 14/4; Nicola Giusto, Giovanna Giusto, Francesco Villani Matteo e Tommaso Villani, rappresentati e difesi dagli avvocati Cesare Federico Glendi e Luigi Manzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luigi Manzi in Roma, via F. Confalonieri, n. 5;

***contro***

Comune di Cogoleto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Montaldo, con domicilio eletto presso lo studio Stefano Santarelli in Roma, via Asiago, n. 8; Azienda Sanitaria Locale - Asl n.3 Genovese non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7107 del 2013, proposto da Lorenzo Giusto, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Cocchi e Gabriele Pafundi, con domicilio eletto presso lo studio Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare, 14/4; Nicola Giusto, Giovanna Giusto, Francesco Villani Matteo e Tommaso Villani, rappresentati e difesi dagli avvocati Cesare Federico Glendi e Luigi Manzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luigi Manzi in Roma, via F. Confalonieri, n. 5;

***contro***

Comune di Cogoleto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Montaldo, con domicilio eletto presso lo studio Stefano Santarelli in Roma, via Asiago, n. 8; Azienda Sanitaria Locale Asl 3 Genovese non costituita in giudizio;

***per la riforma***

quanto al ricorso n. 7108 del 2013:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 251/2013;

quanto al ricorso n. 7104 del 2013:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 248/2013;

quanto al ricorso n. 7105 del 2013:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 249/2013;

quanto al ricorso n. 7107 del 2013:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 250/2013.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2020 il Cons. Giordano Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Calderola, in delega orale di Luigi Manzi e di Glendi Cesare Federico, e Stefano Santarelli, in delega orale di Federico Montaldo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 – Con il ricorso in appello n. 7104/2013, Lorenzo Giusto ha impugnato la sentenza del T.A.R. per la Liguria n. 248/2013, che ha respinto l'originario ricorso volto all'annullamento del rigetto della sua istanza di sanatoria di un magazzino agricolo realizzato nel territorio del Comune di Cogoleto, in quanto opera abusiva in area soggetta a vincolo cimiteriale, nonché degli atti preparatori e presupposti, ivi compreso il parere negativo alla sanatoria reso dal Servizio Igiene Pubblica della USL n. 8, Genova-Ponente, con nota del 25.9.1987, a cui l'atto comunale s'è conformato.

2 – Con l'appello n. 7105/2013 Lorenzo Giusto ha impugnato la sentenza del T.A.R. per la Liguria n. 249/2013, che, con motivazione sostanzialmente coincidente con quella della precedente sentenza n. 248/2013, ha respinto l'originario ricorso volto all'annullamento dell'ingiunzione di demolizione del predetto magazzino agricolo, nonché degli atti preparatori e presupposti, compresa la nota sindacale 29.10.1987 di rigetto dell'istanza sanatoria e la predetta nota 25.9.1987 recante il detto parere negativo.

3 - Con l'appello n. 7107/2013 Lorenzo Giusto ha impugnato la sentenza del T.A.R. per la Liguria n. 250/2013, che con motivazione sostanzialmente coincidente con quelle delle precedenti sentenze, ha respinto l'originario ricorso volto all'annullamento di un ulteriore rigetto della sua istanza di sanatoria di un magazzino agricolo realizzato nel territorio del Comune, in quanto opera abusiva in area soggetta a vincolo cimiteriale, nonché del citato parere negativo alla sanatoria.

4 - Con l'appello n. 7108/2013 è stata infine impugnata la sentenza del T.A.R. per la Liguria n. 251/2013, che ha respinto l'originario ricorso volto all'annullamento dell'ingiunzione di demolizione del manufatto e degli atti preparatori e presupposti.

5 – Le sentenze del T.A.R. impuginate, come detto di analogo tenore, hanno respinto:

a) una prima censura (di mancata acquisizione del parere obbligatorio della c.e.) perché *“in materia di sanatoria di abusi edilizi per giurisprudenza costante non è richiesto il parere della commissione edilizia vuoi nel caso in cui la sanatoria sia accolta vuoi nel caso opposto in cui sia negata”*;

b) una seconda censura (di insufficiente motivazione del parere negativo della USL sul quale il diniego di sanatoria si basava) perché l'atto *“diversamente da quanto sostiene il ricorrente, appare motivato, dandosi ivi espressamente atto che il manufatto in legno (...) “per suo uso e caratteristiche” risulta “non compatibile con il vincolo cimiteriale cui è soggetto il terreno sul quale è sito”*;

c) una terza ed una quarta censura (rispettivamente, di contrasto del predetto parere negativo con precedenti atti coi quali s'era autorizzato in passato un campo da tennis ancor più prossimo al limite del cimitero, nonché di mancata considerazione – col parere – del fatto che il manufatto da sanare era destinato solo a deposito attrezzi agricoli e che lo stesso era pressoché al limite della zona di

rispetto cimiteriale, nascosto per di più dal profilo di una collina) perché, per un verso, *“non può ravvisarsi contrasto tra il parere negativo al mantenimento in area sottoposta a vincolo cimiteriale di manufatto per deposito di attrezzi agricoli, come è quello di specie, con atti o pareri diversi che abbiano in ipotesi autorizzato - (non si sa bene sotto quale aspetto e con quale competenza) - in zona soggetta allo stesso vincolo un campo da tennis, trattandosi di manufatti con caratteristiche e utilizzazioni non omogenee”* e, per altro verso, *“atti o pareri diversi o anche opposti di legittimità non certa non possono essere evocati quale parametro di valutazione di fattispecie tra loro non sovrapponibili?”*.

6 – Gli appelli citati sono sostanzialmente affidati alle seguenti censure di erroneità delle statuizioni di primo grado, poiché:

a) quanto al rigetto della prima censura, è *“autoassertiva ed apodittica”*, dato che *“non vengono spiegate le ragioni sottostanti il giudizio di valore di incompatibilità”*;

b) quanto al rigetto della seconda censura, il T.A.R. ha ignorato che il contestato parere sfavorevole del 25.9.1987 *“si fonda sulla relazione del tecnico incaricato (di cui non indica il segno), che si riconosce essere stata invece favorevole”*;

c) quanto alle residue censure, il T.A.R. non ha preso in considerazione la dedotta differenza tra manufatti (un magazzino agricolo ed un campo da tennis, quest'ultimo invece autorizzato sebbene molto più vicino al cimitero e più antropicamente utilizzato), né ha valutato il denunciato difetto di istruttoria sulle favorevoli condizioni morfologiche locali.

7 - Con le ordinanze della Sezione n. 4282/2013, n. 4283/2013, n. 4284/2013 e n. 4285/2013 è stata respinta la domanda di sospensione dell'esecutività della sentenza gravata *“attesa l'evidenza dell'abuso ed avuto riguardo al carattere inderogabile del vincolo cimiteriale”*.

8 – A seguito del decesso dell'originario ricorrente, il giudizio è stato riassunto da Giusto Nicola e Giusto Giovanna, quest'ultima in proprio e, unitamente a Villani

Matteo Francesco, quali genitori e legali rappresentanti del figlio minore Villani Tommaso.

9 – Con le memorie del 13.12.2018 (di pari contenuto per i quattro ricorsi in epigrafe) parte appellante, oltre a riepilogare i precedenti argomenti difensivi, sottolinea in particolare che, come da relazione tecnica di parte del 2.12.2018, riferita peraltro a circostanze dedotte fin dagli atti di primo grado, il Comune aveva da tempo ridotto il perimetro del vincolo cimiteriale, onde *de facto* il manufatto per cui era causa si trovava ormai – tenuto conto di più corrette misurazioni rispetto al perimetro del locale cimitero, il cui pur possibile ampliamento dimensionale non s’era mai realizzato – in area libera da limitazioni e, perciò, suscettibile – previa riforma delle sentenze impugnate – di essere sanato.

10 – Con l’ordinanza n. 954/2019 è stata disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe *“in considerazione del fatto che essi riguardano medesime parti e, in disparte la formale diversità delle sentenze gravate, attengono ad una vicenda assolutamente unitaria”*.

Con la medesima ordinanza, è stata altresì disposta una verifica con la fissazione dei seguenti quesiti:

- a) a quanti metri dal punto più vicino del muro di cinta del locale cimitero risulta collocato l’impianto tennistico di parte appellante;
- b) a quanti metri dal punto più vicino del muro di cinta del locale cimitero risulta collocato il magazzino agricolo, per cui è causa, di parte appellante;
- c) quando il Comune ha deliberato una riduzione dimensionale della fascia di rispetto cimiteriale e quale è stata l’entità di tale riduzione;
- d) se, anche tenuto conto della deliberazione di cui al punto c), l’impianto tennistico ed il magazzino agricolo predetti risultano collocati all’interno o all’esterno della fascia di rispetto cimiteriale, e di quanti metri.

10.1 – Il verificatore ha quindi accertato che: a) la distanza minima riscontrata tra il muro di cinta del cimitero e il campo da tennis è di metri 45; b) la distanza minima



riscontrata tra il muro di cinta del cimitero e il magazzino è pari a metri 125; c) l'impianto tennistico e il magazzino agricolo si trovano all'interno della fascia di rispetto cimiteriale: l'impianto tennistico è posto ad una distanza minima di metri 45, mentre la fascia di rispetto si estende sino a metri 164 circa; il magazzino è posto ad una distanza minima di metri 125, mentre la fascia di rispetto si estende sino a metri 186 circa.

11 – Alla luce degli esiti dell'attività istruttoria innanzi riportata i motivi di appello non devono trovare accoglimento.

Risulta invero pacifico che - anche considerando la riduzione della fascia di rispetto cimiteriale di cui alla delibera dal Consiglio Comunale n. 6 del 31/01/1978 approvata con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 981 del 24/07/1978 – gli immobili per cui è causa rientrano in tale fascia, da cui l'impossibilità della loro sanatoria.

12 – Giova ricordare che il cd. vincolo cimiteriale trova la sua disciplina nel Testo unico delle leggi sanitarie (regio decreto n. 27 luglio 1934, n. 1265) che, all'articolo 338, vieta di costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale (*“I cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno 200 metri dal centro abitato. È vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale, quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente in fatto, salve le deroghe ed eccezioni previste dalla legge”*).

Per completezza si segnala che l'art. 28 della L. 166/2002 ha concesso al consiglio comunale la possibilità di approvare, al ricorrere di determinate condizioni e previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale, la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli già esistenti ad una distanza inferiore a 200 metri dal centro abitato, purché non oltre il limite di 50 metri.



12.1 - E' stato evidenziato come l'apposizione del vincolo in questione persegue una molteplicità di interessi: la tutela di esigenze igienico sanitarie; la tutela della sacralità del luogo nonché l'interesse a mantenere un'area di possibile espansione del perimetro cimiteriale.

Per tali ragioni, la giurisprudenza amministrativa, anche recentemente, ha ribadito che tale vincolo di inedificabilità deve considerarsi di carattere assoluto, tale da imporsi anche su contrastanti previsioni del piano regolatore generale non consentendo - pertanto - di allocare all'interno della fascia di rispetto, né edifici destinati alla residenza, né altre opere non precarie comunque incompatibili con i molteplici interessi sopra menzionati che tale fascia intende tutelare (*cf.* Consiglio di Stato, sez. V, n. 205/2017). In altri termini, non sono ammissibili deroghe al vincolo cimiteriale per interessi privati (*cf.* Cons. Stato sez. VI 27 luglio 2015 n. 3667).

13 - Alla luce delle considerazioni che precedono, le censure sollevate dall'appellante non colgono nel segno, non potendosi in alcun modo addivenire alla sanatoria delle opere.

Invero, dato il carattere sostanzialmente assoluto del vincolo cimiteriale, la giurisprudenza amministrativa ha altresì ritenuto che lo stesso precluda il rilascio della concessione in sanatoria, senza neppure la necessità per l'amministrazione di compiere ulteriori valutazioni in ordine alla concreta compatibilità dell'opera con i valori da esso tutelati (*cf.* Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2007, n. 1933).

14 - Non può essere inoltre in alcun modo valorizzata nel senso prospettato dall'appellante la presenza del campo da tennis all'interno della medesima fascia di rispetto.

Appare invero condivisibile la valutazione del giudice di primo grado, secondo cui *“trattandosi di manufatti (il campo da tennis e la costruzione degli appellanti) con caratteristiche e utilizzazioni non omogenee”*.

Al riguardo, deve infatti ricordarsi che sono possibili deroghe al vincolo cimiteriale, laddove volte al perseguimento di interessi pubblici dell'intera collettività, previa in ogni caso la valutazione circa la compatibilità dell'intervento con gli interessi a cui è preordinato il vincolo ed innanzi sommariamente ricordati.

Ne è conferma il disposto dell'art. 28 della L. 166/2002 già citato, nella parte in cui prevede che: *“per dare esecuzione ad un'opera pubblica o all'attuazione di un intervento urbanistico, purché non vi ostino ragioni igienico-sanitarie, il consiglio comunale può consentire, previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale, la riduzione della zona di rispetto tenendo conto degli elementi ambientali di pregio dell'area, autorizzando l'ampliamento di edifici preesistenti o la costruzione di nuovi edifici. La riduzione di cui al periodo precedente si applica con identica procedura anche per la realizzazione di parchi, giardini e annessi, parcheggi pubblici e privati, attrezzature sportive, locali tecnici e serre”*.

In altre parole, il vincolo non osta alla realizzazione di manufatti (anche se di proprietà privata) di uso pubblico la cui realizzazione sia imposta da esigenze dell'intera collettività – ad esempio: strade, parcheggi, parchi o *“attrezzature sportive”*, quali un campo da tennis - sempre purché compatibili con le concorrenti ragioni di tutela della zona.

L'assunto che precede risulta in sintonia con la giurisprudenza secondo cui: *“il vincolo cimiteriale determina una situazione di inedificabilità ex lege, suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quarto comma; ma non per interessi privati, come ad esempio per legittimare ex post realizzazioni edilizie abusive di privati, o comunque interventi edilizi futuri. Pertanto, il procedimento attivabile dai singoli proprietari all'interno della fascia di rispetto è in ogni caso soltanto quello finalizzato agli interventi di cui all'articolo 338, settimo comma, del citato Testo unico (recupero o cambio di destinazione d'uso di edificazioni preesistenti); mentre resta attivabile nel solo interesse pubblico - per i motivi anzidetti - la*

*procedura di riduzione della fascia inedificabile in questione»* (Cons. Stato, VI, 27.7.2015, *cf.* Cons. Stato, VI, 4.7.2014, n. 3410).

Sulla stessa linea la giurisprudenza penale della Corte di Cassazione secondo cui *“gli interventi urbanistici ai quali il legislatore ha inteso fare riferimento sono solo quelli pubblici o comunque aventi rilevanza almeno pari a quelli posti a base della fascia di rispetto dei duecento metri”* (Cass. pen., III, 26.2.2009, n. 8626).

14.1 - Da un altro punto di vista, ed in via assorbente, si rileva che, essendosi al sospetto di un'attività vincolata, la presenza sulla medesima area di un campo da tennis - in ipotesi non conforme allo strumento urbanistico ed in violazione del vincolo cimiteriale - non vale in ogni caso ad inficiare la legittimità del provvedimento repressivo impugnato.

Infatti, deve ritenersi irrilevante nel presente giudizio (e salve le valutazioni delle competenti Autorità) il fatto che sull'area insistano altri immobili, dovendosi aver riguardo alle sole previsioni normative che hanno costituito il vincolo, indipendentemente dal fatto che le stesse siano state rispettate (o meno) da altri soggetti.

Nel differente ambito della tutela paesaggistica, la giurisprudenza ha precisato che l'avvenuta edificazione di un'area non ha alcun rilievo quando si tratti di proteggere i valori estetici o paesaggistici ad essa legati (*cf.* Consiglio di Stato n. 3401 del 2012 e n. 4196 del 2011); ne consegue che l'avvenuta parziale compromissione di un'area vincolata non giustifica il rilascio di provvedimenti atti a comportare un ulteriore degrado, fermo restando l'obbligo di ripristinare lo stato dei luoghi *secundum ius* (*cf.* Consiglio di Stato n. 4390 del 2013).

15 – Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

A carico della parte soccombente, oltre alle spese processuali in senso stretto, vanno poste anche le spese di verifica, che verranno separatamente liquidate, come per legge.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), previa loro riunione, respinge gli appelli e condanna solidalmente parte appellante alla refusione delle spese di lite in favore del Comune, che si liquidano in €3.000, oltre accessori come per legge ed oltre alle spese di verifica da liquidare separatamente.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Stefano Toschei, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giordano Lamberti**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Montedoro**

IL SEGRETARIO