

anno 4 numero 1 | gennaio febbraio 2014

ISSN 2039-6678

# URBIUM

edilizia ed urbanistica

notiziario bimestrale  
di giurisprudenza

**EXEO** edizioni

professionisti  
pubblica amministrazione

# URBIUM

## edilizia ed urbanistica

notiziario bimestrale  
di giurisprudenza

anno 4 numero 1  
gennaio febbraio 2014



definisce gli obiettivi strategici della propria politica territoriale, in coerenza con le politiche infrastrutturali nazionali e con le politiche settoriali e di bilancio regionali; a norma dell'art. 12, comma 2, spetta al Q.S.R., tra gli altri, il compito di individuare le azioni fondamentali per la salvaguardia dell'ambiente e la difesa del suolo, nel rispetto di quanto previsto dai Piani di bacino.

3.3. - Il Piano strutturale provinciale (P.S.P.) è l'atto di pianificazione con il quale la Provincia esercita un ruolo di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale, determinando indirizzi generali di assetto del territorio provinciale; a norma dell'art. 13, comma 2, spetta al P.S.P. il compito di indicare il quadro conoscitivo dei sistemi naturalistico ambientale, insediativo, relazionale, desunto dalla Carta regionale dei suoli, individuando, tra l'altro, le armature urbane essenziali, i regimi d'uso previsionali generali e gli elementi di coordinamento della pianificazione comunale che interessano comuni diversi, promuovendo l'integrazione e la cooperazione tra enti.

3.4. - Il Piano strutturale comunale (P.S.C.) definisce le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale contenute nel piano strutturale provinciale, integrate con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla Comunità locale; a norma dell'art. 14, comma 2, della L.R. 23/99, tale piano, previa verifica di coerenza con gli indirizzi del Piano strutturale provinciale e la verifica di compatibilità con i regimi di intervento della Carta regionale dei suoli:- definisce gli obiettivi di programmazione nel territorio comunale contenuti nel Documento preliminare; - delinea l'armatura urbana, i regimi d'uso ed il nuovo assetto del territorio comunale;- individua l'eventuale perimetrazione dei piani operativi;- disciplina i regimi di salvaguardia (di durata non superiore a quattro anni) relativi a previsioni immediatamente vincolanti da rispettare sino all'approvazione dei piani operativi;- individua i perimetri dei distretti urbani.

3.5. - Uno strumento che la legge urbanistica regionale impone di adottare obbligatoriamente a tutti i Comuni è il Regolamento urbanistico (art. 16 L.R. n. 23/1999), che è deputato a disciplinare gli insediamenti esistenti sull'intero territorio comunale (e perciò anche il recupero del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente); in particolare, il regolamento urbanistico delinea:- i perimetri dei suoli urbanizzati, prevedendo i relativi regimi urbanistici e distinguendo le aree, sulle quali è possibile costruire anche in assenza del Piano Operativo e/o del Piano attuativo, e le aree, dove, per costruire, risulta necessaria la previa approvazione del Piano Operativo e/o del Piano attuativo; - i perimetri dei suoli non urbanizzati e dei suoli riservati all'armatura urbana (cioè il reticolo della viabilità, e delle reti tecnologiche e dei servizi);- le aree situate all'interno del perimetro dei suoli urbanizzati sulle quali è possibile, indipendentemente dal piano operativo, effettuare interventi diretti di edificazione, di completamento e di ampliamento degli edifici esistenti;- le aree destinate alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;- le aree per le quali, in ragione della loro complessità, è necessario intervenire solo mediante piani attuativi.

3.6. - Lo strumento con il quale il Comune attua le previsioni del piano strutturale comunale e/o del regolamento urbanistico, allorché si manifestino necessità di riqualificazione, trasformazione e recupero è il Piano operativo (art. 15).

3.7. - I Piani attuativi, infine, (art. 17) sono gli strumenti urbanistici di dettaglio approvati dal Comune in attuazione del piano operativo o del regolamento urbanistico ai fini del coordinamento degli interventi sul territorio, che hanno l'efficacia dei piani particolareggiati di cui alla legge n. 1150/1942, dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare, dei piani per gli insediamenti produttivi, dei piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, dei piani di lottizzazione.

3.8. - A completamento del quadro di pianificazione territoriale, non va sottovaluta l'importanza del Documento preliminare, che, pur non costituendo una vera e propria fonte della pianificazione territoriale, è lo strumento propedeutico alla redazione dei piani strutturali provinciale e comunale, con il quale il soggetto istituzionale competente elabora la pianificazione che intende proporre, argomenta la compatibilità del piano con la Carta regionale dei suoli e con il piano strutturale di livello superiore, valuta le possibilità di riutilizzo dei suoli urbanizzati, in alternativa all'utilizzo dei suoli liberi. Il soggetto proponente, una volta elaborato il Documento preliminare, è tenuto a convocare una conferenza di pianificazione al fine di concertare gli interventi con gli enti interessati (Regioni, Province, Comunità locali, Comuni, Autorità di bacino, Parchi nazionali e regionali, Consorzi di Comuni, Consorzi di sviluppo industriale) in ossequio al principio di sussidiarietà e copianificazione (art. 11).»

Sintesi: Il Regolamento urbanistico non si limita unicamente a considerare le aree all'interno del

perimetro dei suoli urbanizzati ma concerne anche le aree periurbane. Tale possibilità deriva dalla particolare collocazione del Regolamento urbanistico, che non ha una posizione gerarchica statica ma si atteggia in modo differente a seconda delle scelte pianificatorie e, soprattutto, in relazione agli altri strumenti prescelti dall'amministrazione.

Estratto: «4. - Il secondo snodo per la ricostruzione della vicenda in esame attiene alla ricostruzione, successiva a quella del quadro delle fonti e dei principi generali della disciplina urbanistica territoriale, della classificazione delle aree di intervento, ossia l'ambito oggettivo della pianificazione territoriale. L'art. 2 della legge regionale n. 23 del 1999, nell'ambito oggettivo della pianificazione territoriale in generale, individua: il sistema naturalistico-ambientale (costituito dall'intero territorio regionale non interessato dagli insediamenti e dalle reti dell'armatura urbana); il sistema relazionale (costituito dalle reti di viabilità, di distribuzione energetica, di comunicazione); il sistema insediativo, definendolo come il complesso degli insediamenti urbani, periurbani e diffusi, industriali/artigianali, agricolo/produttivi. In relazione alla questione in esame, il sistema insediativo è suddiviso in due grandi categorie: gli ambiti urbani e gli ambiti periurbani. 4.1. - Gli ambiti urbani sono a loro volta suddivisi in: suoli urbanizzati (S.U.), che, si identificano con le parti della città e/o del territorio caratterizzate dalla presenza di insediamento antropico organizzato (servito da viabilità ed infrastrutture a rete) anche non completamente definite sotto il profilo urbanistico (definizione fornita dal regolamento di attuazione della legge regionale in esame, adottato con delibera G.R. 24 marzo 2003 n. 512). suoli non urbanizzati (S.N.U.), che nel citato regolamento di attuazione coincidono con quelle parti del territorio "non edificate o scarsamente edificate e comunque non organizzate". suoli riservati all'armatura urbana (S.R.A.U.), che invece corrispondono a quel "reticolo e porzioni di territorio destinati da programmi e/o piani vigenti e/o già utilizzati dalla viabilità, infrastrutture a rete e servizi". 4.2. - Gli Ambiti periurbani sono invece suddivisi in: -suoli agricoli abbandonati contigui agli Ambiti urbani, -sistemi insediativi diffusi extraurbani privi di organicità, che, secondo quanto specificato dal regolamento di attuazione, sono contigui agli ambiti urbani. La riportata illustrazione, necessaria per inquadrare la tematica in esame, consente di esaminare le doglianze proposte dal Comune appellante. In particolare, va sottolineato come il T.A.R. abbia ritenuto fondata la censura dei primi ricorrenti sulla base della constatazione che l'ambito di disciplina affidato al regolamento urbanistico è dettato dall'art. 16 della legge regionale, dal quale si desume che il regolamento urbanistico si limita ad individuare: a) i perimetri dei suoli urbanizzati, dei suoli non urbanizzati e dei suoli riservati all'armatura urbana (compreso il reticolo della viabilità, e delle reti tecnologiche e dei servizi); le aree destinate alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Sulla base di tale constatazione, si è dedotto che il regolamento urbanistico è deputato a "disciplinare soltanto l'ambito urbano, con il potere di individuazione delle aree, all'interno del perimetro dei suoli urbanizzati, sulle quali è possibile, indipendentemente, dal Piano operativo di cui all'art. 15, effettuare interventi diretti di edificazione, di completamento o di ampliamento degli edifici esistenti, di regolazione dei regimi urbanistici vigenti all'interno dei perimetri dei suoli urbanizzati, distinguendo le aree, sulle quali è possibile costruire anche in assenza del Piano Operativo e/o del Piano attuativo". 5. - Ritiene la Sezione che la statuizione in esame debba essere riformata. In particolare, occorre evidenziare come la tranciante affermazione del primo giudice, sui limiti territoriali della pianificazione demandabile al Regolamento urbanistico, è contraddetta dalla considerazione che tale strumento, come prevede l'art. 16, non solo è obbligatorio per tutti i Comuni ma "disciplina gli insediamenti esistenti sull'intero territorio comunale". Non è quindi limitato unicamente a considerare le aree all'interno del perimetro dei suoli urbanizzati, ma ben può operare anche nelle aree periurbane. Tale possibilità deriva dalla particolare collocazione del Regolamento urbanistico, che non ha una posizione gerarchica statica (come pare desumersi dalla sentenza qui gravata e come anche questa Sezione aveva inizialmente ritenuto, ordinanza n. 1918/2012), ma si atteggia in modo differente a seconda delle scelte pianificatorie e, soprattutto, in relazione agli altri strumenti prescelti dall'amministrazione. Infatti, il Regolamento urbanistico, dal punto di vista pianificatorio si pone a un livello di tendenziale equipollenza con il Piano strutturale, come si evince dalla previsione dell'art. 13 n. 3 ("Il P.S.P. definisce i Comuni obbligati al Piano strutturale e al Piano operativo di cui ai successivi artt. 14 e 15, e quelli che possono determinare i Regimi urbanistici in base

al solo regolamento urbanistico ed alle schede di cui alla lettera f) del comma precedente”), dalla sua collocazione sistematica a monte della pianificazione operativa, come si evince dall’art. 15 n. 1 (“Il Piano operativo (P.O.) è lo strumento con il quale l’Amministrazione Comunale attua le previsioni del P.S.C., e/o del regolamento urbanistico”) e dall’utilizzo della stessa procedura di adozione e approvazione, di cui all’art. 36. Pertanto, non può certamente escludersi, stante la funzione esercitata, che il Regolamento urbanistico possa introdurre le misure di salvaguardia, di cui all’art. 38 della stessa legge regionale, attesa la tendenziale espansività delle sue previsioni all’intero territorio comunale.»

\*\*\*

## PER INTERVENIRE IN AUTOTUTELA SULLA DIA/SCIA NON SERVE LA PREVIA COMUNICAZIONE DI AVVIO

TAR CAMPANIA, SEZIONE III NAPOLI n.4451 del 26/09/2013

Relatore: Alfonso Graziano - Presidente: Saverio Romano

TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> SANZIONI --> COMPETENZA

Sintesi: La competenza in ordine alle sanzioni edilizie e alle ordinanze di sospensione e demolizione di lavori abusivi è attribuita ai dirigenti direttamente dall’art. 107 del d.lgs. n. 267/2000, senza che possa essere compressa dagli statuti o dai regolamenti, ai quali il legislatore commette unicamente il compito di disciplinare le modalità di esercizio del potere, ma non la sua attribuzione.

Estratto: «2.1. Con il primo mezzo la deducente lamenta incompetenza per falsa applicazione dell’art. 107 del TUEL, dolendosi che l’attribuzione ai dirigenti dei poteri di controllo e repressione di interventi edilizi postula la previa adozione di normativa statutaria e regolamentare locale, nella specie inesistente. 2.2. La censura è nitidamente infondata. Va infatti al riguardo rammentato che già con la primigenia versione dell’art. 51 della L. n. 142/1990 veniva stabilito che gli statuti e i regolamenti del Comune si conformassero al principio per cui “i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti”, pur tuttavia, in concreto, le lettere a) – g) della norma elencavano le competenze attribuite ai dirigenti. Orbene, le lettere a) – f) individuavano come riservate alla competenza dei dirigenti le seguenti materie: a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso; b) la responsabilità delle procedure d’appalto e di concorso; c) la stipulazione dei contratti; d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l’assunzione di impegni di spesa; e) gli atti di amministrazione e gestione del personale; f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie. Per quanto attiene alle sanzioni edilizie e alle ordinanze di sospensione e demolizione di lavori abusivi, l’attribuzione delle stesse ai dirigenti è avvenuta con la lettera f-bis, la quale devolveva ai dirigenti – o responsabili di servizio - “tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell’abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale”. Siffatta lettera è stata aggiunta dall’art. 6, L. 15 maggio 1997, n. 127, nel testo integrato dall’art. 2, L. 16 giugno 1998, n. 191. ed è stata poi letteralmente trasfusa all’art. 107 del d.lgs. n. 267/2000. Il comma 3 dell’art. 107 cit. che alla lettera g) annovera tra le competenze dei dirigenti l’adozione dei provvedimenti repressivi di abusi edilizi, stabilisce che tali competenze sono ad essi attribuite “secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell’ente”. Al riguardo rimarca il Collegio che la delineata

devoluzione alla normativa locale è limitata alle mere modalità di esercizio dell'attribuito potere, non certo alla spettanza del medesimo. E nel disciplinare la modalità de quibus i Comuni non potrebbero giammai giungere ad elidere le competenze dei dirigenti all'adozione dei provvedimenti repressivi di abusi. Deve conseguentemente ritenersi che siffatta competenza sia stata attribuita ai dirigenti direttamente dall'art. 107 cit., senza che possa essere compressa dagli statuti o dai regolamenti, ai quali il legislatore commette unicamente il compito di disciplinare le modalità di esercizio del potere ma non la sua attribuzione.»

TITOLO EDILIZIO --> TIPOLOGIA DI TITOLI --> DIA/SCIA --> NATURA --> ATTO PRIVATO

Sintesi: La denuncia di inizio di attività non dà luogo stricto sensu ad un provvedimento amministrativo implicito, restando tuttora confinata nell'alveo degli atti privati, non trasformandosi in un atto amministrativo, tant'è che il terzo che si assuma lesa dal mancato esercizio del potere inibitorio del Comune può non già impugnare la d.i.a. come autonomo titolo edilizio, ma promuovere, attraverso il rito speciale del silenzio di cui all'art. 31 c.p.a., l'esercizio del potere di controllo dell'Amministrazione.

PROCEDURA --> GIUSTO PROCEDIMENTO --> AUTOTUTELA

Sintesi: Sulla d.i.a., oggi sulla s.c.i.a., non si forma alcun provvedimento abilitativo tacito, suscettibile come tale di essere annullato in via di autotutela attraverso il rispetto delle correlate garanzie procedurali, fra le quali la previa comunicazione di avvio del procedimento.

Estratto: «3.1. Con il secondo motivo si lamenta l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento, stante la natura di provvedimento di autotutela dell'ordinanza gravata.3.1. La doglianza non coglie nel segno. Va infatti osservato che, come chiarito anche dal noto intervento dell'Adunanza Plenaria n. 15/2011, la denuncia di inizio di attività non dà luogo stricto sensu ad un provvedimento amministrativo implicito, restando tuttora confinata nell'alveo degli atti privati, non trasformandosi in un atto amministrativo, tant'è che il terzo che si assuma lesa dal mancato esercizio del potere inibitorio del Comune può non già impugnare la d.i.a. come autonomo titolo edilizio, ma promuovere, attraverso il rito speciale del silenzio di cui all'art. 31 c.p.a., l'esercizio del potere di controllo dell'Amministrazione. Il comma 6-ter (aggiunto dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 6, D.L. 13 agosto 2011, n. 138, come modificato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148) dispone che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Ne consegue che sulla d.i.a., oggi sulla s.c.i.a., non si forma alcun provvedimento abilitativo tacito, suscettibile come tale di essere annullato in via di autotutela attraverso il rispetto delle correlate garanzie procedurali, fra le quali la previa comunicazione di avvio del procedimento.»

TITOLO EDILIZIO --> AGIBILITÀ E ABITABILITÀ --> RAPPORTO CON IL TITOLO ABILITATIVO

Sintesi: I requisiti di abitabilità connessi alla necessaria osservanza della normativa sanitaria ridondano de plano nella legittimità del titolo abilitativo, atteso che un immobile privo dei requisiti sanitari, che ne sanciscono l'abitabilità, diverge dal modello legale tipico di titolo abilitativo per il quale l'istante ha presentato richiesta di rilascio.

PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> TITOLO EDILIZIO --> INAGIBILITÀ

Sintesi: Se la d.i.a. o la richiesta di permesso di costruire è stata presentata per la realizzazione di un edificio per civile abitazione, laddove venga accertata l'insussistenza del rispetto dei vincoli sanitari che condizionano la destinazione del bene a civile abitazione, è evidente che si è al cospetto di un immobile divergente dalla destinazione (abitativa) per la quale è stata presentata la richiesta di titolo abilitativo, derivandone una marcata deviazione dai profili funzionali che circondano il tipo di provvedimento richiesto e rilasciato.

Estratto: «illegittimamente il provvedimento di ritiro ha addotto ragioni di natura igienico – sanitaria, rilevando che la creazione di un soppalco con quota di imposta di soli mt. 2,10 dal piano di calpestio è in contrasto con le norme edilizie in materia di abitabilità. Anche siffatta doglianza non persuade il Collegio. Si osserva infatti in proposito che i requisiti di abitabilità connessi alla necessaria osservanza della normativa sanitaria ridondano de plano nella legittimità del titolo abilitativo, atteso che un immobile privo dei requisiti sanitari, che ne sanciscono l'abitabilità, diverge dal modello legale tipico di titolo abilitativo per il quale l'istante ha presentato richiesta di rilascio. In alter parole, se la d.i.a. o la richiesta di permesso di costruire è stata presentata per la realizzazione di un edificio per civile abitazione, laddove venga accertata l'insussistenza del rispetto dei vincoli sanitari che condizionano la destinazione del bene a civile abitazione, è evidente che si è al cospetto di un immobile divergente dalla destinazione (abitativa) per la quale è stata presentata la richiesta di titolo abilitativo, derivandone una marcata deviazione dai profili funzionali che circondano il tipo di provvedimento richiesto e rilasciato. Venendo meno conseguentemente le condizioni che avevano motivato il rilascio del titolo abilitante, lo stesso non ha più alcuna giuridica ragione d'essere e legittimamente quanto doverosamente viene rimosso dall'Autorità amministrativa competente.»

TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> INTERVENTI ABUSIVI, CASISTICA --> TITOLO EDILIZIO ANNULLATO --> SANZIONE DEMOLITORIA

Sintesi: In caso di annullamento del titolo edilizio, è legittima la concessione, ai fini della demolizione, del termine ordinario di 90 giorni stabilito in via generale per ogni ordine di demolizione dall'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001.

Estratto: «Parimenti infondata è l'ulteriore doglianza di violazione del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi, dedotto argomentando che il Dirigente ha ingiunto ai ricorrenti di demolire le opere abusive entro 90 giorni dalla notifica dell'ordinanza, assegnandosi dunque il medesimo termine prescritto dall'art. 31 del Testo unico in modo da ingenerare perplessità in ordine al procedimento sanzionatorio seguito. In contrario, va opposto che non si ravvisa alcuna perplessità nella concessione, ai fini della demolizione, del termine ordinario di 90 giorni stabilito in via generale per ogni ordine di demolizione dall'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001.»

TITOLO EDILIZIO --> OPERE ED INTERVENTI, CASISTICA --> SCALE INTERNE

Sintesi: La scala interna in muratura necessita di titolo edilizio, non potendo essere qualificata come volume tecnico, che è solo quello destinato ad ospitare impianti tecnologici, quali ascensori, impianti di riscaldamento e/ o di condizionamento, serbatoi etc., non potendo essere esteso alle scale.

Estratto: «La ricorrente oblitera, inoltre, che il provvedimento contesta anche l'avvenuta realizzazione di una scala interna in muratura, la quale necessitava di titolo edilizio, non potendo essere qualificata come volume tecnico, che, come la giurisprudenza anche della Sezione ha più volte chiarito, è solo quello destinato ad ospitare impianti tecnologici, quali ascensori, impianti di riscaldamento e/ o di condizionamento, serbatoi etc., non potendo essere esteso alle scale (T.A.R. Lazio - Roma Sez. II bis, 11-04-2011, n. 3193; in terminis anche Cons. di Stato Sez. IV Sent., 4-5-2010, n. 2565).»

\*\*\*

## LA COLLOCAZIONE DI UN IMPIANTO FOTOVOLTAICO IN ZONA AGRICOLA INCIDE SU QUEST'ULTIMA AL PARI DI UN IMPIANTO INDUSTRIALE

**CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.4755 del 26/09/2013**  
Relatore: Manfredo Atzeni - Presidente: Francesco Caringella

GIUDIZIO --> LEGITTIMAZIONE ATTIVA --> IMPIANTI ENERGETICI

Sintesi: La legittimazione a proporre ricorso giurisdizionale avverso gli atti che autorizzano la realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili deve essere riconosciuta in termini analoghi a quelli nei quali la stessa è riconosciuta avverso qualsiasi atto di autorizzazione alla trasformazione edilizia del territorio.

GIUDIZIO --> LEGITTIMAZIONE ATTIVA --> SOGGETTI --> PROPRIETARIO CONFINANTE --> VICINITAS

Sintesi: Il criterio della vicinitas comporta la legittimazione ad agire in capo a chiunque si trovi in rapporto non di stretta contiguità, bensì di stabile e significativo collegamento, da indagare caso per caso, del ricorrente con la zona il cui ambiente si intende proteggere. La relativa disamina deve essere condotta "ex ante", e quindi accertando se il ricorrente sia titolare di una posizione giuridica differenziata sulla quale l'attività dell'Amministrazione possa potenzialmente incidere, legittimamente o meno.

Estratto: «3. La declaratoria dell'inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, pronunciata dal primo giudice, non può essere condivisa.3a. I due ricorrenti persone fisiche hanno fondato la propria legittimazione ad agire sulla base della qualità di (rispettivamente) proprietario ed affittuario di un fondo situato nelle vicinanze dell'area interessata dall'impianto fotovoltaico di produzione di energia elettrica la cui realizzazione è stata autorizzata con i provvedimenti impugnati. Il Tribunale amministrativo ha ritenuto tale presupposto insufficiente a fondare la legittimazione ad agire in quanto il danno lamentato non è costituito da specifiche questioni attinenti alla "vicinitas", quali disturbi alle colture provocate dall'impianto, ma tematiche generali quali l'impatto sul microclima o il ridimensionamento delle aree agricole destinate all'agricoltura. Il ragionamento del Tribunale amministrativo non può essere condiviso, nei sensi di cui appresso. Rileva il Collegio come la problematica che ora occupa riguardi l'utilizzo a scopi edificatori di un terreno. La particolarità del caso consiste esclusivamente nel fatto che nella specie la normativa vigente consente un suo utilizzo diverso da quello (agricolo) ordinariamente ammesso dalla disciplina urbanistica dettata dalla legislazione statale e regionale e dagli atti della programmazione urbanistica comunale. Sulla base di tale premessa, afferma il Collegio che la problematica della legittimazione ad agire avverso gli atti che autorizzano la collocazione in zona agricola di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, da realizzare, di norma, in zona industriale, non può essere affrontata in termini diversi da quelli nei quali è ordinariamente impostata la problematica della legittimazione ad agire avverso atti autorizzativi di interventi edilizi. Diversamente opinando, ad avviso del Collegio, si giungerebbe ad affermare implicitamente che i controinteressati alla realizzazione di tali impianti subirebbero una diminuzione di tutela rispetto a quella accordata in generale a quanti si ritengano lesi da qualsiasi iniziativa edilizia. Ad avviso del Collegio, tale impostazione presenterebbe profili di contrarietà alla costituzione, in particolare artt. 3 e 24, per cui non può essere seguita. Deve invece, come già accennato, essere affermato che la legittimazione a proporre ricorso giurisdizionale avverso gli atti che autorizzano la realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili debba essere riconosciuta in termini analoghi a quelli nei quali la stessa è riconosciuta avverso qualsiasi atto di autorizzazione alla trasformazione edilizia del territorio. Anche nelle controversie del contenuto di quella ora all'esame del Collegio la legittimazione ad agire dei ricorrenti deve pertanto essere riconosciuta sulla base del criterio della "vicinitas". Tale criterio comporta la legittimazione ad agire in capo a chiunque si trovi in rapporto non di stretta contiguità, bensì di stabile e significativo collegamento, da indagare caso per caso, del ricorrente con la zona il cui ambiente si intende proteggere (in termini, C. di



S., V, 31 luglio 2012, n. 4331, e 31 marzo 2011, n. 1979). La relativa disamina deve essere condotta "ex ante", e quindi accertando se il ricorrente sia titolare di una posizione giuridica differenziata sulla quale l'attività dell'Amministrazione possa potenzialmente incidere, legittimamente o meno.»

OPERE ED INTERVENTI --> CASISTICA --> IMPIANTI ENERGETICI --> FONTI RINNOVABILI

Sintesi: La collocazione di un impianto fotovoltaico per la produzione di energia elettrica, sostanzialmente equiparabile ad un impianto industriale, in zona destinata agricoltura incide sull'andamento dell'attività agricola, influenzando sui prezzi dei terreni ed impedendo le normali sinergie che devono crearsi fra gli imprenditori attivi nella stessa zona omogenea.

Estratto: «È poi preliminare all'esame nel merito, come è noto, l'accertamento dell'esistenza di un concreto interesse, che il processo può – potenzialmente – soddisfare. Il riscontro dell'esistenza del pregiudizio lamentato dal ricorrente è poi strettamente connesso con il merito della controversia, dovendo essere respinto, appunto, nel merito, e non dichiarato inammissibile il ricorso proposto da chi pur vantando un interesse qualificato che lo legittima all'impugnazione non dimostri l'esistenza dell'illegittimità del provvedimento amministrativo, che ha provocato il pregiudizio sofferto. Nel caso che ora occupa i signori Giuseppe e Stefano Guarise agiscono sulla base di una situazione concreta riconducibile alla nozione di "vicinitas" in quanto rispettivamente proprietario ed affittuario di un terreno situato nelle vicinanze di quello interessato dal progetto di cui si discute, per cui sono titolari di una posizione differenziata, potenzialmente lesa dall'utilizzo a scopo edificatorio del terreno della resistente. Gli stessi devono, di conseguenza, essere dichiarati legittimati a proporre l'impugnazione in esame. Non è nemmeno contestabile l'interesse degli appellanti ad impugnare i provvedimenti, oggetto del presente giudizio. Ad avviso del Collegio appare evidente che la collocazione di un impianto sostanzialmente industriale, e comunque certamente estraneo all'attività agricola, in zona destinata all'agricoltura incide sull'andamento dell'attività, appunto, agricola, influenzando sui prezzi dei terreni ed impedendo le normali sinergie che devono crearsi fra gli imprenditori attivi nella stessa zona omogenea. La norma derogatoria dettata dall'art. 12, settimo comma, del d. lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, come si vedrà ulteriormente più avanti, è stata introdotta proprio per consentire in via eccezionale, dietro l'impulso della normativa europea (direttiva 2001/77/CE), la costruzione in zona agricola di impianti che per loro natura sarebbero incompatibili con quest'ultima. È quindi evidente l'interesse degli imprenditori agricoli della zona ad agire contro le determinazioni attuative del richiamato art. 12, settimo comma, fermo restando che ciò non comporta necessariamente l'accoglimento delle loro domande giurisdizionali ma solo l'obbligo, per il giudice, di esaminarle nel merito. 3b. Nello stesso ordine concettuale, anche l'impugnazione proposta da Federazione Coldiretti del Veneto deve essere dichiarata ammissibile. Invero, non vi ha dubbio sul fatto che l'appellante abbia come finalità statutaria la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione dell'attività agricola, e che la sottrazione di ampi spazi di terreno a tale attività economica confligga con il suo sviluppo. È vero che fra le finalità statutarie dell'appellante rientra anche lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili ma è evidente che tale interesse è strumentale a quello principale, relativo allo sviluppo dell'agricoltura, per cui palesemente recede quando, come nel caso di specie, il suo perseguimento si pone in conflitto espresso con quest'ultimo, nel momento in cui sottrae suoli all'agricoltura. L'appellante è quindi titolare di una situazione giuridica differenziata che la legittima all'impugnazione di atti aventi tale contenuto, ferma restando la necessità di dimostrare nel merito l'esistenza e la contrarietà al diritto del pregiudizio subito.»

\*\*\*

## LE AREE DESTINATE A STANDARD ESPRIMONO LA PROPRIA VOLUMETRIA NEGLI ALTRI LOTTI DEL PIANO ATTUATIVO

**CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.4757 del 26/09/2013**

Relatore: Doris Durante - Presidente: Francesco Caringella

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> VOLUMETRIE

Sintesi: Non è possibile che aree che hanno già espresso la volumetria nell'ambito di una lottizzazione siano nuovamente utilizzate a fini edificatori sol perché non utilizzate quali aree di sedime di fabbricati ma destinate a standards.

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> FINALITÀ

Sintesi: Il piano di lottizzazione convenzionato consente a tutte le aree in esso comprese di esprimere la propria volumetria che di regola viene concentrata su alcuni lotti, in modo da utilizzare quelli liberi a standards, così realizzando il contemperamento tra aree edificate e libere di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

Estratto: «La disciplina urbanistica della zona interessata dalle istanze di concessione edilizia fu disciplinata compiutamente da un piano di lottizzazione convenzionato allo stato completamente eseguito sia per quanto riguarda i fabbricati che le opere di urbanizzazione e gli standards, tra i quali rientrano le aree interessate dai progetti edilizi oggetto del contenzioso, destinate a verde nel suddetto piano di lottizzazione. Trattandosi di lottizzazione completamente eseguita non è pertinente l'asserzione circa la scadenza ed inefficacia del piano attuativo superato dalla nuova disciplina urbanistica della zona, non essendo possibile che aree che hanno già espresso la volumetria nell'ambito della lottizzazione siano nuovamente utilizzate a fini edificatori sol perché non utilizzate quali aree di sedime di fabbricati ma destinate a standards. Invero il piano di lottizzazione convenzionato consente a tutte le aree in esso comprese di esprimere la propria volumetria che di regola viene concentrata su alcuni lotti, in modo da utilizzare quelli liberi a standards, così realizzando il contemperamento tra aree edificate e libere di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968.»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> DENSITÀ EDILIZIA --> ASSERVIMENTO

Sintesi: L'asservimento inteso come fattispecie negoziale atipica ad effetti obbligatori in base al quale un'area viene destinata a servire al computo di edificabilità di un altro fondo dà vita ad un rapporto pertinenziale che ha natura permanente indipendentemente da quando questo asservimento è stato posto in essere.

Estratto: «L'asservimento inteso come fattispecie negoziale atipica ad effetti obbligatori in base al quale un'area viene destinata a servire al computo di edificabilità di un altro fondo dà vita ad un rapporto pertinenziale che ha natura permanente indipendentemente da quando questo asservimento è stato posto in essere (Cons. Stato, adunanza plenaria 23 aprile 2009, n. 3).»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> STANDARDS --> EDIFICABILITÀ

Sintesi: Ai fini dell'edificabilità delle aree a standards, il fatto che non siano state cedute al Comune è del tutto irrilevante, atteso che la cessione al Comune delle aree destinate a standards costituisce un'obbligazione assunta dai lottizzanti ma non interferisce sul regime delle aree a cedere.

Estratto: «Quanto al fatto che le aree a standards non furono cedute al Comune è del tutto irrilevante, atteso che la cessione al Comune delle aree destinate a standards costituisce un'obbligazione assunta dai lottizzanti ma non interferisce sul regime delle aree a cedere.»

PIANIFICAZIONE --> STRUMENTO URBANISTICO COMUNALE GENERALE --> PIANO REGOLATORE GENERALE --> PLANIMETRIE --> RAPPORTO CON PREVISIONE NORMATIVA

Sintesi: La retinatura nel PRG non è significativa, in quanto la normativa prevale comunque sulla rappresentazione grafica.

Estratto: «5.- Quanto alla raffigurazione grafica della maglia nel nuovo piano regolatore generale, la retinatura dell'intera maglia non è significativa, prevalendo comunque sulla rappresentazione grafica la normativa, che come si è detto, non incrementa gli indici, né sottrae aree a standards. Comunque la retinatura indica la zona in cui è situata un'area e non attribuisce una nuova capacità edificatoria ad aree che già abbiano esaurito la loro volumetria.»

\*\*\*

## IL TITOLO EDILIZIO NON COMPRENDE ANCHE LA CONCESSIONE DI SUOLO PUBBLICO

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.4776 del 26/09/2013

Relatore: Carlo Saltelli - Presidente: Carmine Volpe

DEMANIO E PATRIMONIO --> ABUSI DEI PRIVATI --> AUTOTUTELA --> TOLLERANZA

Sintesi: Anche allorquando una concessione di suolo pubblico sia scaduta, la tollerata occupazione del bene non radica alcuna posizione di diritto o di interesse legittimo in capo all'occupante (anche ex concessionario), irrilevante a tal fine essendo anche il pagamento delle somme corrispondenti all'originario canone (anche maggiorato), in quanto tali somme valgono solo a compensare l'occupazione sine titolo.

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> CESSAZIONE DEL RAPPORTO --> RINNOVO --> RINNOVO TACITO

Sintesi: Non è ammissibile il rinnovo di una concessione per facta concludentia, per l'impossibilità di desumere per implicito la volontà dell'amministrazione di vincolarsi.

Estratto: «Orbene è pacifico in punto di fatto che non esiste un valido ed efficace titolo concessorio, a tanto non potendo supplire il pagamento della tassa di occupazione. Come ha precisato la giurisprudenza, anche allorquando una concessione di suolo pubblico sia scaduta, la tollerata occupazione del bene non radica alcuna posizione di diritto o di interesse legittimo in capo all'occupante (anche ex concessionario), irrilevante a tal fine essendo anche il pagamento delle somme corrispondenti all'originario canone (anche maggiorato), in quanto tali somme valgono solo a compensare l'occupazione sine titolo (C.d.S., sez. V, 27 settembre 2004, n. 6277), non essendo del resto ammissibile il rinnovo di una concessione per facta concludentia per l'impossibilità di desumere per implicito la volontà dell'amministrazione di vincolarsi (C.d.S., sez. V, 22 novembre 2005, n. 6489).»

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> OCCUPAZIONE SUOLO PUBBLICO --> PRESUPPOSTI

Sintesi: Non può condividersi la tesi secondo cui il rilascio della licenza commerciale sarebbe l'unico presupposto per ottenere anche la concessione proprio dell'area pubblica richiesta, senza alcuna possibilità di altre valutazioni dell'amministrazione circa la ricorrenza o la sussistenza di altri interessi pubblici.

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> RAPPORTO CON ALTRI PROVVEDIMENTI --> RAPPORTO CON TITOLO COMMERCIALE

Sintesi: La commistione tra licenza di commercio e occupazione di area pubblica, non si rinvia in alcuna disposizione normativa e sarebbe essa stessa illogica ed irragionevole, contrastando con la stessa disciplina dei beni pubblici che, per essere sottratti all'uso generale ed essere concessi a soggetti determinati per un uso particolare, necessitano evidentemente del provvedimento discrezionale dell'amministrazione che valuti i contrapposti interessi in gioco in funzione di quello pubblico generale.

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> RAPPORTO CON ALTRI PROVVEDIMENTI --> RAPPORTO CON IL TITOLO EDILIZIO

Sintesi: Il titolo edilizio per la realizzazione di un chiosco non comprende anche la concessione del relativo suolo pubblico.

Estratto: «Sono pertanto inconferenti ed infondate le censure circa la asserita violazione degli artt. 3 e 7, comma 3, della legge n. 112 del 1991 oltre che del D.M. n. 248 del 1993, atteso che le predette norme riguardano l'esercizio dell'attività commerciale che, come si è detto, in quanto tale non risulta minimamente incisa dal provvedimento impugnato, non potendo condividersi la singolare e suggestiva ricostruzione dell'interessato, secondo cui il rilascio della licenza commerciale sarebbe l'unico presupposto per ottenere anche la concessione proprio dell'area pubblica richiesta, senza alcuna possibilità di altre valutazioni dell'amministrazione circa la ricorrenza o la sussistenza di altri interessi pubblici. È appena il caso di rilevare che una simile pretesa commistione, tra licenza di commercio e occupazione di area pubblica, non si rinvia in alcuna disposizione normativa e sarebbe essa stessa illogica ed irragionevole, contrastando con la stessa disciplina dei beni pubblici che, per essere sottratti all'uso generale ed essere concessi a soggetti determinati per un uso particolare, necessitano evidentemente del provvedimento discrezionale dell'amministrazione che valuti i contrapposti interessi in gioco in funzione di quello pubblico generale; né d'altra parte la pretesa compenetrazione tra licenza di commercio e concessione di suolo pubblico (in via Stazione) esisteva nel caso di specie, trattandosi di due atti autonomi e separati, fondati su presupposti e requisiti differenti, ancorché collegati funzionalmente (irrelevante essendo il rilascio della concessione edilizia in sanatoria proprio per quel chiosco – roulotte in via Stazione, il titolo edilizio non comprendendo anche la concessione del relativo suolo pubblico, né essendo stata fornita alcuna prova in tal senso). Ciò rende in ogni caso inapplicabile la disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 7 della legge n. 112 del 1991, invocata dall'appellante, secondo cui "i soggetti che alla data di entrata in vigore della presente legge siano titolari dell'autorizzazione prevista dalla legge 19 maggio 1976, n. 398, hanno diritto a continuare l'attività commerciale nei posteggi indicati nell'autorizzazione stessa...", proprio perché, per un verso, nell'autorizzazione commerciale non era indicato alcun posteggio e, per altro verso, non vi è alcuna prova dell'esistenza di un titolo valido ed efficace di concessione di suolo pubblico al momento dell'entrata in vigore dell'invocata legge. Alla stregua di tali osservazioni sono destituiti di fondamento i primi due motivi di gravame (relativi all'originario ricorso NRG. 81/98).»

\*\*\*

**LA SANZIONE AMMINISTRATIVA IRROGATA PER VIOLAZIONE DEGLI  
OBBLIGHI RELATIVI LA TUTELA DEL PAESAGGIO È LEGITTIMA ANCHE IN  
ASSENZA DI UN DANNO AMBIENTALE**

**CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.4783 del 26/09/2013**

Relatore: Antonio Amicuzzi - Presidente: Manfredo Atzeni

#### GIUDIZIO --> GIURISDIZIONE E COMPETENZA --> SANZIONI

Sintesi: Appartiene alla giurisdizione del Giudice Amministrativo ogni controversia avente ad oggetto il provvedimento di carattere sanzionatorio, adottato dalla Regione per reprimere gli illeciti commessi in danno delle bellezze naturali, consistente nella demolizione di opere abusive o, in alternativa, nel pagamento di un'indennità ex art. 15 della l. n. 1497/1939, salva l'ipotesi in cui l'oggetto riguardi propriamente la procedura coattiva di riscossione, nel quale caso la relativa cognizione spetta al Giudice Ordinario.

Estratto: «1.- Il giudizio in esame verte sulla richiesta, formulata dalla Solaris s.r.l., di annullamento o di riforma della sentenza del T.A.R. in epigrafe indicata con la quale è stato respinto il ricorso proposto per l'annullamento della determinazione del Comune di Siena con la quale è stata irrogata a detta Società la sanzione di £. 627.450.000 ai sensi dell'art. 15 della l. n. 1497/1939.2.- Innanzi tutto la Sezione può prescindere dal valutare la ammissibilità della eccezione di difetto di giurisdizione del G.A., formulata dalla difesa del resistente Comune nell'assunto che, avendo il provvedimento impugnato ad oggetto la ingiunzione di pagamento di una sanzione amministrativa, la società interessata avrebbe dovuto proporre opposizione presso il G.O. in base alla l. n. 689/1981, stante la sua infondatezza.2.1.- In proposito va ritenuta rientrante nella giurisdizione del Giudice amministrativo ogni controversia avente ad oggetto il provvedimento di carattere sanzionatorio, adottato dalla Regione per reprimere gli illeciti commessi in danno delle bellezze naturali, consistente nella demolizione di opere abusive o, in alternativa, nel pagamento di un'indennità ex art. 15 della l. n. 1497/1939, salva l'ipotesi in cui l'oggetto riguardi propriamente la procedura coattiva di riscossione, nel quale caso la relativa cognizione spetta al giudice ordinario (Consiglio Stato, sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1585; Cassazione civile, sez. un., 10 marzo 2005, n. 5214).La sanzione di cui trattasi, prevista da detto art. 15 della l. n. 1497/1939 e relativa alla protezione delle bellezze naturali, ha carattere alternativo rispetto a misure di tipo ripristinatorio e, pertanto, rientra nell'area dei poteri autoritativi dell'Amministrazione a tutela diretta di interessi pubblici. Conseguentemente, la controversia in esame, volta a contestare la legittimità del provvedimento applicativo di detta sanzione e non la fase della procedura coattiva, è devoluta alla giurisdizione del Giudice amministrativo, in quanto si ricollega a posizioni di interesse legittimo.»

#### TITOLO PAESAGGISTICO --> ABUSI PAESAGGISTICI --> SANZIONI --> SANZIONI PECUNIARIE

Sintesi: L'indennità prevista dall'art. 15 della l. n. 1497/1939 (oggi art. 167 del D. Lgs. n. 42/2004) è una sanzione amministrativa da irrogare per abusi edilizi commessi in aree con vincolo paesaggistico e non una forma di risarcimento del danno per cui si concreta in un atto dovuto che prescinde dalla sussistenza effettiva di un danno ambientale, il quale, unitamente al profitto conseguito, rileva solo come parametro alternativo per la commisurazione del "quantum" della sanzione, che deve essere effettuata in via sostanzialmente equitativa ed essere ricollegata ad una stima tecnica di carattere generale.

Sintesi: La sanzione amministrativa prevista dall'art. 15 L. n. 1497/1939 (oggi art. 167 del D. Lgs. n. 42/2004) è insuscettibile di una dimostrazione articolata ed analitica, sfuggendo il danno paesistico, per la sua intrinseca natura, ad una indagine dettagliata e minuta, per cui è considerato legittimo il provvedimento con il quale viene irrogata la sanzione pecuniaria per violazione degli obblighi in materia di tutela del paesaggio anche qualora sia accertata la mancanza di danno ambientale.

Estratto: «4.- Con il secondo motivo di gravame è stato dedotto che il T.A.R. ha affermato che la sanzione è stata correttamente determinata ex art. 15 della l. n. 1497/1939, ma in base a interpretazione della norma errata, perché è stato assimilato il pregiudizio arrecato all'ambiente

al costo di realizzazione dell'opera, mentre si tratterebbe di aspetti distinti logicamente e diversi. Il danno che un'opera può arrecare all'ambiente non sarebbe necessariamente proporzionale al suo costo, come quando l'opera è molto costosa, ma il danno ambientale è minimo, come nel caso di specie. È stato identificato il profitto con il valore di mercato dei garage (che sarebbero però del tutto conformi alla normativa edilizia e paesaggistica, perché corrispondenti al progetto approvato) sul presupposto che, senza la rampa che ha comportato le opere assuntamente abusive (terrapieno e muro di sostegno), i garage non avrebbero potuto essere raggiunti con automezzi e quindi sarebbero stati inservibili. Ma, aggiunge l'appellante, la costruzione dei garage, come da perizia del geom. Cresti, non aveva imposto la realizzazione di dette opere, perché l'accesso ai garage era realizzato con struttura autonoma dal muro interrato alla base della scarpata. Comunque, operando il collegamento tra opere e garage (legittimamente realizzati), l'Amministrazione avrebbe ottenuto un incremento della sanzione eccessivo ed ingiusto, perché proporzionato, non al valore delle stesse, ma a quello dei garage. Invece, essendo la costruzione della rampa l'unico modo per accedere ad essi, nessun particolare profitto poteva aver conseguito la appellante, sicché la sanzione sarebbe illogica con riguardo alla minima modifica dei luoghi operata.

4.1.- Osserva la Sezione che l'indennità prevista dall'art. 15 della l. n. 1497/1939 è una sanzione amministrativa da irrogare per abusi edilizi commessi in aree con vincolo paesaggistico e non una forma di risarcimento del danno; come tale, si concreta in un atto dovuto che prescinde dalla sussistenza effettiva di un danno ambientale, il quale, unitamente al profitto conseguito, rileva solo come parametro alternativo per la commisurazione del "quantum" della sanzione, che deve essere effettuata in via sostanzialmente equitativa ed essere ricollegata ad una stima tecnica di carattere generale. Detta sanzione è pari alla maggior somma tra danno ambientale causato e profitto conseguito con la trasgressione. Quest'ultimo deve essere rapportato all'effettivo vantaggio economico ottenuto dal trasgressore, ovvero va identificato nell'incremento del valore venale che gli immobili acquistano per effetto della trasgressione; incremento che viene determinato come differenza tra il valore attuale e il valore dell'immobile prima dell'esecuzione delle opere abusive, in quanto l'arricchimento ottenuto dalla realizzazione dell'abuso non può coincidere con il valore venale attuale del medesimo senza detrazione del costo sostenuto per la sua costruzione. Occorre cioè apprezzare il valore dell'immobile prima e dopo la realizzazione del manufatto abusivo e portare in detrazione dal valore venale dell'opera abusiva il costo sostenuto per la sua esecuzione. Tanto è stato effettuato nel caso che occupa, in cui l'Amministrazione, dopo aver calcolato in £ 184.583.404, corrispondente al costo dei lavori di realizzazione del muro di cui trattasi e del movimento terra effettuato in base a perizia prodotta dalla appellante, il danno arrecato, nonché in £ 627.450.000 il profitto conseguito (pari al valore di mercato dei realizzati garage detratti i costi di costruzione), ha determinato la sanzione in tale ultima entità, perché costituente maggior somma tra le due sopra indicate. Poiché la commisurazione del "quantum" della sanzione deve avvenire in via sostanzialmente equitativa ed essere ricollegata ad una stima tecnica di carattere generale, essa è insuscettibile di una dimostrazione articolata ed analitica, sfuggendo il danno paesistico, per la sua intrinseca natura, ad una indagine dettagliata e minuta, a prescindere dalla sua entità, tanto che è stato considerato legittimo il provvedimento con il quale viene irrogata la sanzione pecuniaria di cui trattasi per il caso di violazione degli obblighi in materia di tutela del paesaggio anche qualora sia accertata la mancanza di danno ambientale (Consiglio Stato, sez. IV, 14 aprile 2010 n. 2083). Quanto al collegamento tra gli effettuati movimento terra e muro di contenimento ed i garage al cui valore è stata rapportata la contestata sanzione, va rilevato che l'impugnato provvedimento ha chiaramente indicato che le modifiche effettuate alla rampa di accesso agli stessi per contenerne la pendenza nei limiti di legge e il permanere all'interno dei confini ha comportato uno slittamento a valle del punto di ingresso ad essi e la formazione di notevole riporto di terra sotto la rampa, sostenuto dal muro di cemento armato più volte citato. Tanto, stante la impossibilità di rendere utilizzabili i garage senza la realizzazione di detti lavori, ha portato l'Amministrazione a ritenere che il profitto conseguito con la esecuzione dell'abuso fosse pari, come già accennato, al loro valore di mercato detratti i prezzi di costruzione. È irrilevante quindi la circostanza che l'accesso ai garage fosse stato realizzato con struttura autonoma dal muro interrato alla base della scarpata, perché la sua costruzione ed il movimento terra di cui trattasi erano indispensabili

per realizzare la rampa di accesso ai garage con pendenza nella norma e concretamente senza dette opere i garage stessi sarebbero stati inutilizzabili. A prescindere quindi dal valore delle singole opere di realizzazione del ridotto muro e dei movimenti di terra, essi erano intimamente connessi ed essenziali alla commerciabilità dei garage, che, senza la costruzione della rampa di accesso con pendenza nella norma, sarebbero stati inaccessibili, sicché non illogicamente la sanzione de qua è stata commisurata al loro valore di mercato, al netto dei costi.»

\*\*\*

## L'ANNULLAMENTO DEL DINIEGO DI TITOLO EDILIZIO LEGITTIMA LA PRETESA DI UNA VARIANTE URBANISTICA

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4807 del 26/09/2013

Relatore: Andrea Migliozi - Presidente: Giorgio Giaccardi

PIANIFICAZIONE --> VARIANTE URBANISTICA --> DOPO ANNULLAMENTO DINIEGO  
TITOLO EDILIZIO

Sintesi: In sede di riesame di un progetto edilizio conseguente al già disposto annullamento giurisdizionale del diniego opposto, deve riconoscersi al privato che abbia ottenuto un giudicato favorevole, un interesse pretensivo a che l'Amministrazione valuti la possibilità di introdurre una specifica variante allo strumento urbanistico idonea soddisfare la richiesta edificazione.

Estratto: «Passando al merito delle questioni giuridiche dedotte, parte appellante invoca la mancata applicazione da parte del Comune della regola iuris sancita da un preciso orientamento giurisprudenziale formulato già con la decisione dell'Adunanza Plenaria n.1 dell'8 gennaio 1986 e confermato da numerose altre pronunce ( Cons. Stato Sez. iv 30 giugno 2004 n.4804; idem 24 dicembre 2008 n.6353, da ultimo, sempre Sez. IV 19 febbraio 2013) secondo cui, in sede di riesame di un progetto edilizio conseguente al già disposto annullamento giurisdizionale del diniego opposto, deve riconoscersi al privato che abbia ottenuto, come nel caso de quo, un giudicato favorevole, un interesse pretensivo a che l'Amministrazione valuti la possibilità di introdurre una specifica variante allo strumento urbanistico idonea soddisfare la richiesta edificazione. In ogni caso, sostengono gli appellanti, il Comune non può giustificare un nuovo diniego sulla base di una normativa che con una sentenza passata in giudicato è stata ritenuta non applicabile, con reviviscenza della disciplina vigente al momento della presentazione della domanda ad aedificandum ( la normativa del Piano di Fabbricazione )»

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> TERMINE PER PRESENTAZIONE

Sintesi: Non è ragionevole pensare di definire compiutamente una pratica di lottizzazione edilizia nell'arco temporale di un mese.

PIANIFICAZIONE --> VARIANTE URBANISTICA --> DOPO ANNULLAMENTO DINIEGO  
TITOLO EDILIZIO

Sintesi: Il principio secondo il quale l'annullamento del diniego del titolo edilizio attribuisce una legittima aspettativa di variante urbanistica va coordinato con la concreta situazione di fatto; in particolare, esso non trova applicazione se il diniego è stato annullato perché mancavano ancora pochi giorni all'entrata in vigore della normativa urbanistica incompatibile con il titolo richiesto.

Estratto: «Invero, è pacifico in causa che al momento del provvedimento negativo oggetto dell'originaria impugnazione l'iter procedimentale di approvazione del Piano di lottizzazione non si era completato, tant'è che andavano ancora acquisiti altri importanti atti al procedimento, quali i pareri sismici dell'Autorità di Bacino, la deliberazione comunale di adozione del Piano e quella di approvazione dello stesso da parte della Giunta provinciale, fasi della procedura che avrebbero dovuto concludersi per avviare alla entrata in vigore della "nuova" normativa costituita dal PRG entro il 20 novembre 2001. In altri termini, non è ragionevole pensare di definire compiutamente una pratica di lottizzazione edilizia nell'arco temporale di un mese ( la richiesta è stata presentata l'8 ottobre 2001 e il diniego è stato adottato il 6 novembre 2001) ove si faccia mente locale alla varie fasi di gestione del complesso iter procedurale sfociante nell' approvazione del piano stesso, e se così è nella specie gli effetti dell'annullamento disposto da questo giudice d'appello non possono che riguardare un semplice arresto del procedimento, senza che la sentenza abbia sancito il diritto degli interessati all'edificazione. Insomma, gli appellanti non possono vantare una posizione sostanziale di pretesa al bene della vita ( sub specie dello jus aedificandi ) e conseguentemente neppure il titolo ad ottenere da parte dell'Amministrazione un riesame della loro istanza sulla base del regime urbanistico previgente, perché la loro richiesta di edificazione, al momento dell'entrata in vigore del nuovo PRG, era in uno stadio per così dire embrionale, e comunque l'iter di definizione della stessa era ancora in fieri e il diniego è stato solo formalmente e intempestivamente adottato dall'Amministrazione senza che compiutamente si fosse proceduto a valutare e definire la conformità o meno del progettato intervento in relazione ai plurimi aspetti di tutela del territorio che pure sono coinvolti in tali circostanze.»

\*\*\*

## LA CHIUSURA CON VETRATE DI UN CAPANNONE APERTO NON COSTITUISCE INTERVENTO MANUTENTIVO

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4818 del 26/09/2013  
Relatore: Umberto Realfonzo - Presidente: Giorgio Giaccardi

TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> RAPPORTI SANATORIA-SANZIONI

Sintesi: La presentazione dell'istanza ai sensi dell'art. 36, d.P.R. n. 380 del 2001 non costituisce un fatto idoneo a rendere inefficace il provvedimento sanzionatorio originario e, quindi, non determina di per sé l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'impugnazione originariamente proposta avverso l'ordinanza di demolizione, ma determina solo un arresto temporaneo dell'efficacia delle misure ripristinatorie, che dunque riacquistano efficacia in caso di eventuale rigetto della sanatoria, con la sola specificazione che il termine per l'esecuzione spontanea decorre dalla conoscenza del diniego di sanatoria.

Estratto: «\_\_\_ 1. In linea preliminare deve essere respinta la richiesta di declaratoria di improcedibilità dell'appello la quale, in primo luogo, è del tutto generica: l'appellante non indica nemmeno le date ed i protocolli di arrivo dell'asserita presentazione di istanza di conformità. Inoltre, come la giurisprudenza più rigorosa ha sempre affermato, nell'ambito di un procedimento amministrativo per la demolizione di opere abusive nessuna norma prevede il venir meno dell'efficacia dell'ordine di demolizione per la presentazione della domanda di accertamento in conformità. La presentazione dell'istanza ai sensi dell'art. 36, d.P.R. n. 380 del 2001 non costituisce un fatto idoneo a rendere inefficace il provvedimento sanzionatorio originario e, quindi, non determina di per sé l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'impugnazione originariamente proposta avverso l'ordinanza di demolizione, ma determina solo un arresto temporaneo dell'efficacia delle misure ripristinatorie, che dunque



riacquistano efficacia in caso di eventuale rigetto della sanatoria, con la sola specificazione che il termine per l'esecuzione spontanea decorre dalla conoscenza del diniego di sanatoria. Infatti, in caso di riesame negativo circa l'abusività dell'opera, conseguente all'istanza di sanatoria, si addiende alla formazione di un provvedimento di rigetto che non dà luogo ad alcuna modificazione sostanziale della preesistente realtà giuridica e quindi costituisce un tipico atto confermativo del precedente provvedimento sanzionatorio (cfr. Consiglio Stato sez. IV n. 2484 08 maggio 2013; Consiglio Stato sez. V 9 maggio 2006 n. 2562). Nel caso in esame per poter affermare l'inefficacia sopravvenuta delle ordinanze sul piano procedimentale sarebbe stato invece necessario un provvedimento favorevole sulla presunta nuova istanza di sanatoria.»

#### OPERE ED INTERVENTI --> CASISTICA --> VETRATE

Sintesi: La chiusura con porte e vetrate di una tettoia-capannone - in precedenza solo parzialmente chiusa - e la sua utilizzazione "ex novo" come deposito di materiali edili non integra un intervento di manutenzione, né straordinaria né ordinaria, in quanto la chiusura totale della tettoia ne muta radicalmente la natura edilizia.

Estratto: «Nel caso in esame è del tutto evidente come, dalla stessa narrazione dei fatti dell'appellante, ci si trovi di fronte alla tipica ipotesi di abuso progressivo: l'interessato, prima ha cercato di chiudere con blocchetti parte della tettoia e poi, a seguito dell'iniziativa in sede civile del fratello, ha tentato la nuova via della parete in metallo. Per cui l'apposizione successiva di una parete metallica di ml.6 × 4 riscontrata dai VV.UU. (ma a tutto voler concedere) anche solo di una porta di ml.3 × 2 come afferma l'appellante), costituiva comunque l'inserimento di un elemento nuovo e spurio rispetto alla struttura così come identificata in sede di condono del 1986. In conseguenza, del tutto contraddittoria e non credibile è l'affermazione sub c), per cui le opere sanzionate "non esisterebbero" dato che è lo stesso ricorrente ad affermare di aver comunque aggiunto una porta a chiusura della tettoia originaria. Se i provvedimenti impugnati avrebbero dovuto essere ritenuti nulli per assoluto difetto dell'oggetto, non sarebbe stato ab origine sussistente l'interesse processuale ad impugnare. Ma tale circostanza è smentita dalla stessa impostazione dei ricorsi di primo grado e di appello, che non sono diretti alla mera declaratoria della nullità. La chiusura con porte e vetrate di una tettoia-capannone -- in precedenza solo parzialmente chiusa -- e la sua utilizzazione "ex novo" come deposito di materiali edili non integrava affatto un intervento di manutenzione (straordinaria o ordinaria che sia ) di un organismo edilizio in quanto la chiusura totale della tettoia ne mutava radicalmente la natura edilizia.»

#### TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> INTERVENTI SUCCESSIVI

Sintesi: Ai sensi dell'art. 35, l. 28 febbraio n. 47, e dell'art. 39, l. 23 dicembre 1994 n. 724, alla domanda di condono edilizio deve essere allegata una descrizione delle opere per le quali si chiede la concessione o l'autorizzazione in sanatoria, sicché le opere successivamente realizzate sono del tutto abusive dato che la sanatoria edilizia è ferreamente limitata alle opere realizzate anteriormente alla presentazione della domanda ed ultimate entro il termine perentorio indicato.

Estratto: «Non è poi vero che, come denunciato sub d), il TAR, non abbia statuito sulla denunciata violazione dell'articolo 1 della L. n. 10/1977 e dell'articolo 7 della legge n. 47/1985, in quanto al contrario ha dichiarato inammissibile per genericità la censura. Avverso tale ultima statuizione, nulla deduce in proposito l'appellante che si limita inammissibilmente a riproporre pedissequamente la censura di primo grado, ancorché con l'artificiosa ed erronea deduzione dell'omessa pronuncia. In ogni caso la censura nel merito è anche infondata, in quanto ai sensi dell'art. 35, l. 28 febbraio n. 47, e dell'art. 39, l. 23 dicembre 1994 n. 724, alla domanda di condono edilizio deve essere allegata una descrizione delle opere per le quali si chiede la concessione o l'autorizzazione in sanatoria, sicché le opere successivamente realizzate sono del tutto abusive dato che la sanatoria edilizia è ferreamente limitata alle opere realizzate

anteriormente alla presentazione della domanda ed ultimate entro il termine perentorio indicato (cfr. Consiglio di Stato sez. V 27 marzo 2013 n. 1776). La completa tamponatura, con pareti in metallo e con vetri di una tettoia-capannone abusiva, in origine parzialmente aperta, restava comunque assoggettate al previo rilascio della concessione edilizia in quanto implicava un aumento di cubatura ed un mutamento della destinazione di uso dell'immobile, che come tali erano comunque urbanisticamente rilevanti, e quindi sanzionabili, in assenza di detto titolo, con la demolizione.»

#### OPERE ED INTERVENTI --> NATURA DEGLI INTERVENTI --> MANUTENZIONE

Sintesi: Non può ammettersi, in linea di principio, la manutenzione ordinaria di opere abusive, per cui gli ulteriori interventi realizzati senza il previo rilascio della concessione in sanatoria accedono integralmente al medesimo intervento abusivo.

Estratto: «Del tutto erroneamente sub e) l'appellante cerca quindi di isolare le opere oggetto dei provvedimenti sanzionatori dalla struttura a cui accedevano al fine di affermare la loro estraneità all'ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 1 della legge 28 gennaio 1997, n. 10. Essendo l'abuso edilizio un illecito continuato, non può ammettersi, in linea di principio, la manutenzione ordinaria di opere abusive per cui gli ulteriori interventi realizzati senza il previo rilascio della concessione in sanatoria, accedevano integralmente al medesimo intervento abusivo.»

\*\*\*

### **OVE IL GIUDICATO IMPONGA UN OBBLIGO PUNTUALE LA PA DEVE ADOPTARE UN ATTO RIPRODUTTIVO DEL CONTENUTO DELLA SENTENZA**

**CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4822 del 26/09/2013**

Relatore: Sergio De Felice - Presidente: Bruno Saccucci

#### GIUDIZIO --> GIUDICATO --> OBBLIGHI DELL'AMMINISTRAZIONE

Sintesi: Gli atti emanati dall'Amministrazione dopo il passaggio in giudicato di una sentenza che ha riconosciuto un difetto di adeguata istruttoria e motivazione possono considerarsi emessi in violazione di giudicato solo se da questo derivi un obbligo talmente puntuale che la sua esecuzione debba concretarsi nella adozione di un atto il cui contenuto sia desumibile integralmente dalla sentenza.

Estratto: «Questo Giudicante si trova a verificare se, in ordine ai suoi obblighi di motivazione, nella riedizione della attività amministrativa, avvenuta con la delibera n.64 del 20 dicembre 2012 (impugnata tra l'altro dinanzi al Tar con ricorso in sede di legittimità) e n. 11 del 23 aprile 2013, tali delibere comunali abbiano adempiuto a tale dovere, ribadito anche dalla sentenza passata in giudicato di questa Sezione. Il ricorso è infondato, non potendosi ravvisare gli estremi della violazione o elusione di giudicato. Gli atti emanati dall'Amministrazione dopo il passaggio in giudicato di sentenza che ha riconosciuto un difetto di adeguata istruttoria e motivazione possono considerarsi emessi in violazione di giudicato solo se da questo derivi un obbligo talmente puntuale che la sua esecuzione debba concretarsi nella adozione di un atto il cui contenuto sia desumibile integralmente dalla sentenza. Né può sostenersi che si tratti di elusione di giudicato, in quanto il motivo di accoglimento del giudicato da eseguire non soltanto si limitava al riconoscimento di una esigenza di adeguatezza di istruttoria e motivazione sotto il profilo della insostenibilità economica dell'attività alberghiera, ma espressamente faceva salve le attività rinnovatorie e le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione, che non era certo vincolata a esonerare dal vincolo alberghiero.

Contrariamente agli assunti del ricorrente, nella delibera n.64 del 20 dicembre 2012 il Comune di Rapallo si è dato carico di motivare ampiamente in ordine agli aspetti relativi alla sostenibilità economica della iniziativa alberghiera. Nella delibera suddetta, impugnata tra l'altro dinanzi al giudice di primo grado, l'Amministrazione ha osservato che: "...le ragioni di insostenibilità economica e gestionale...considerano elementi oggettivi quali i costi dell'intervento di rifunzionalizzazione completa in termini significativamente superiori a quelli presumibili o comunque comuni in casi analoghi, assommano ad essi la presenza di debiti da ratei di mutuo di cui non viene indicata la natura e che anche se dovessero attribuirsi agli originari costi di acquisizione del bene risulterebbero non allineati con il mercato dei valori immobiliari...; ...l'intera impostazione del calcolo economico prodotto risulti...orientata da un significativo sottodimensionamento della capacità ricettiva della intera struttura....; la disciplina urbanistico-edilizia adottata dal Comune ...consente addirittura la possibilità di incrementare la volumetria presente sino al 30%".»

\*\*\*

## LA SANZIONE EDILIZIA IRROGATA A DISTANZA DI DECENNI DEVE ESSERE MOTIVATA

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.1987 del 27/09/2013

Relatore: Giovanni Grasso - Presidente: Antonio Onorato

TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> SANZIONI --> DEMOLIZIONE --> PROVVEDIMENTO -> MOTIVAZIONE --> INTERVALLI TEMPORALI LUNGI

Sintesi: Il criterio dell'indifferenza dell'epoca di commissione dell'abuso edilizio non può essere applicato con un meccanicismo indiscriminato ed illimitato: quando, infatti, la costruzione in rilievo sia munita di un titolo edificatorio (venendo in questione delle semplici difformità dal medesimo), e siano passati svariati decenni dalla commissione della presunta violazione, la sottoposizione dei privati cittadini a procedimento sanzionatorio scuote per ciò stesso il valore della certezza delle situazioni giuridiche.

TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> SANZIONI --> SOGGETTI --> DEMOLIZIONE

Sintesi: La repressione di un abuso edilizio a distanza di svariati decenni deve essere compiutamente motivata, tanto più quando l'azione sanzionatoria dell'Amministrazione si indirizzi nei confronti di semplici aventi causa dal responsabile della presunta violazione (o, addirittura, di acquirenti dai suddetti aventi causa), i quali fino a prova contraria hanno acquistato i rispettivi immobili, a suo tempo, ad un prezzo di mercato ragguagliato alla loro consistenza oggettiva, e per i quali è oltremodo difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa e, soprattutto, improba ogni iniziativa di rivalsa, da parte loro, nei riguardi degli effettivi responsabili dell'abuso.

TITOLO EDILIZIO --> ABUSI EDILIZI --> SANZIONI --> MOTIVAZIONE

Sintesi: Nei casi di lungo tempo dall'abuso edilizio, l'onere della motivazione dell'iniziativa sanzionatoria si impone quale contrappeso alla mancanza di termini di prescrizione/decadenza per l'esercizio del potere repressivo.

Estratto: «Il criterio dell'indifferenza dell'epoca di commissione dell'abuso non può essere però applicato con un meccanicismo indiscriminato ed illimitato. Quando, infatti, la costruzione in rilievo sia munita di un titolo edificatorio (venendo in questione delle semplici difformità dal medesimo), e siano passati svariati decenni dalla commissione della presunta violazione, la

sottoposizione dei privati cittadini a procedimento sanzionatorio scuote per ciò stesso il valore della certezza delle situazioni giuridiche. Tanto più sono destinate a sorgere delle criticità, inoltre, quando l'azione sanzionatoria dell'Amministrazione si indirizzi, come nella specie, nei confronti di semplici aventi causa dal responsabile della presunta violazione (o, addirittura, di acquirenti dai suddetti aventi causa), i quali fino a prova contraria hanno acquistato i rispettivi immobili, a suo tempo, ad un prezzo di mercato ragguagliato alla loro consistenza oggettiva. L'attivazione del potere repressivo a tale distanza di tempo rende, fra l'altro, oltremodo difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa da parte degli attuali proprietari, e, soprattutto, improba ogni iniziativa di rivalsa, da parte loro, nei riguardi degli effettivi responsabili dell'abuso. In siffatti casi estremi non si può non notare, dunque, che l'onere della motivazione dell'iniziativa sanzionatoria si impone quale contrappeso proprio alla mancanza di termini di prescrizione/decadenza per l'esercizio del potere repressivo.»

Sintesi: Un onere di motivazione si può eccezionalmente configurare ove il decorso di un lasso di tempo davvero notevole (nella specie, oltre 50 anni) fra la realizzazione dell'opera irregolare, ma munita pur sempre di un formale titolo, e l'adozione della misura repressiva, abbia ingenerato un solido affidamento in capo al cittadino (specialmente, ma non necessariamente, ove si tratti di un terzo acquirente).

Estratto: «Un onere di motivazione si può quindi eccezionalmente configurare ove il decorso di un lasso di tempo davvero notevole (nella specie, oltre 50 anni) fra la realizzazione dell'opera irregolare, ma munita pur sempre di un formale titolo, e l'adozione della misura repressiva, abbia ingenerato un solido affidamento in capo al cittadino (specialmente, ma non necessariamente, ove si tratti di un terzo acquirente). E tale onere di motivazione non potrebbe non chiamare in causa, tra gli altri elementi da considerare, anche la condizione di possibile buona fede dei soggetti che si vorrebbero in ipotesi sanzionare, né potrebbe andar disgiunto da una verifica circa gli eventuali indebiti vantaggi che questi avrebbero ritratto dall'illecito.»

\*\*\*

## **IL PERMESSO DI COSTRUIRE PUÒ ESSERE RILASCIATO AL SOGGETTO CHE HA LA MATERIALE DISPONIBILITÀ DEL SUOLO IN BASE AD UN DIRITTO PERSONALE**

**CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.4827 del 30/09/2013**  
Relatore: Manfredi Atzeni - Presidente: Alessandro Pajno

TITOLO EDILIZIO --> TIPOLOGIA DI TITOLI --> PERMESSO DI COSTRUIRE

Sintesi: La concessione ad edificare (oggi permesso di costruire) può essere rilasciata al proprietario dell'area o a chi abbia titolo per richiederla (art. 11, D.p.r. n. 380/2001) in quest'ultimo caso riferendosi alla titolarità di un diritto reale di godimento o anche a chi avesse la materiale disponibilità del suolo in base ad un diritto personale.

Estratto: «3. L'appello deve essere respinto. Come si ricava dalla speculare narrativa del ricorso di primo grado e dell'appello, i ricorrenti hanno azionato in questo giudizio l'interesse allo sfruttamento edificatorio dei terreni da loro alienati a terzi, dolendosi del diniego opposto dall'Amministrazione resistente. Si tratta dunque di un interesse di tipo pretensivo, del quale tuttavia gli stessi non possono ritenersi titolari. In base alla disciplina normativa applicabile "ratione temporis" e cioè la l. n. 10/1977, la concessione ad edificare poteva essere rilasciata "al proprietario dell'area o a chi abbia titolo per richiederla". (art. 4, comma 1, sostanzialmente corrispondente all'art. 11, del testo unico dell'edilizia di cui al d.p.r. n. 380/2001 attualmente in vigore). Il riferimento operato dalla citata disposizione al "titolo" era comunemente riferito alla