

Pubblicato il 12/06/2017

Sent. n. 792/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1362 del 2011, proposto da:

Stefania Pianigiani, Romolo Semplici in proprio e nella qualità di eredi di Giuliano Pianigiani, rappresentati e difesi dagli avvocati Piera Tonelli, Luisa Gracili, con domicilio eletto presso lo studio Luisa Gracili in Firenze, via dei Servi 38;

contro

Comune di Siena in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Pisillo, con domicilio eletto presso lo studio Domenico Iaria in Firenze, via dei Rondinelli 2;

per l'annullamento

- del Regolamento Urbanistico, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 21.1.2011 e pubblicato sul BURT n. 14 del 6 aprile 2011 nella parte in cui interessa la proprietà dei ricorrenti;

- di ogni atto presupposto, connesso e/o conseguente fra cui la deliberazione del Consiglio Comunale n. 131 del 18.05.2010 con la quale è stato adottato il Regolamento Urbanistico nonché le controdeduzioni alla osservazione allo stesso presentata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Siena;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 aprile 2017 il dott. Bernardo Massari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Espongono i ricorrenti di essere proprietari di un terreno sito nel Comune di Siena, strada di Istieto, meglio precisato catastalmente in ricorso, del quale affermano la vocazione edificatoria in ragione della sua prospicenza alla viabilità e all'inserimento in un'area già diffusamente urbanizzata, come risulterebbe dall'approvazione del precedente strumento pianificatorio comunale avendo il Comune, in accoglimento di osservazione dei ricorrenti, inserito l'area in questione in zona B di completamento dei piccoli nuclei già edificati.

Tale previsione fu successivamente espunta per indicazione della Regione Toscana rinviandone l'inserimento all'adozione di una Variante Generale al PRG o al momento della adozione del nuovo Piano Strutturale.

Ed in effetti, secondo i deducenti, l'area di cui trattasi veniva qualificata nel PS come "*filamenti del territorio aperto*" prevedendo la possibilità per il Regolamento Urbanistico di individuare la zona tra quelle specifiche aree ove realizzare interventi di ricucitura dell'edificato esistente.

Secondo la definizione del PS i "*filamenti del territorio aperto*" costituirebbero, infatti, un sottosistema insediativo, non agricolo, caratterizzato anche dalla possibilità, se pur limitata, di nuove edificazioni.

Ciò sarebbe confermato dallo stesso Regolamento urbanistico che in alcune zone classificate dal P.S. come filamenti del territorio aperto, e riconfermate come tali nel R.U., ha previsto la possibilità di nuova espansione in funzione dell'integrazione del riequilibrio degli assetti urbani, con aree di riqualificazione e completamento degli stessi (NTA artt. 130 e 131).

Nonostante tali premesse, il Regolamento Urbanistico adottato dal Comune inseriva l'area in territorio aperto ed in particolare nel Sistema delle Crete, sottosistema del Paesaggio Crete d'Arbia.

I ricorrenti, producevano una circostanziata osservazione rilevando l'incongruenza della previsione e chiedendo che l'area di loro proprietà venisse reinserita, secondo i dettami del P.S. nel sistema insediativo, sottosistema "i filamenti del territorio aperto" classificandola come zona AR di riqualificazione e completamento di cui all'art. 130 nelle NTA del RU, prevedendo sulla stessa possibilità edificatorie, con il potenziamento a carico dei proprietari degli spazi per servizi comuni, quali aree a sosta e parcheggi.

L'osservazione veniva respinta dal Consiglio Comunale in quanto "*l'osservazione riguarda l'area individuata rispetto al RU risulta in territorio aperto in particolare nel sottosistema di paesaggio delle Crete d'Arbia, elementi della tessitura agraria di pregio. Trattandosi di nuova edificazione esterna al perimetro urbano, in zona cioè dove è possibile solo l'edificazione rurale tramite PMAA, non appare opportuno accogliere l'osservazione, anche in considerazione delle caratteristiche paesaggistiche e, non meno importante, della carenza infrastrutturale che la zona presenta, servita come è solo da una viabilità 'a cul de sac' e dall'unico accesso sulla Cassia*".

Avverso la delibera di approvazione del Regolamento urbanistico, nella parte in cui respingeva l'osservazione dei ricorrenti, veniva proposto ricorso deducendo:

1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 52 e 55 della l. reg. n. 1/2005. Violazione e falsa applicazione del Piano strutturale e della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per contraddittorietà, disparità di trattamento e grave illogicità della motivazione.

2. Violazione e falsa applicazione dei principi di leale collaborazione e tutela dell'affidamento.

Si costituiva in giudizio il Comune di Siena opponendosi all'accoglimento del gravame.

Nella pubblica udienza del 5 aprile 2017 il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Viene impugnata la deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 21.1.2011 di approvazione del Regolamento Urbanistico del Comune di Siena, nella parte in cui viene rigettata l'osservazione dei ricorrenti volta a consentire l'edificabilità del terreno di proprietà sito nella strada di Istieto.

In via preliminare va rigettata l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla difesa del Comune in quanto le censure dei ricorrenti investirebbero il merito delle scelte effettuate dall'Amministrazione in sede di formazione dello strumento urbanistico sulle quali non potrebbe essere svolto alcun sindacato giurisdizionale.

1.1. L'eccezione è infondata dal momento che il difetto assoluto di giurisdizione, invocato da controparte, potrebbe configurarsi solo nell'ipotesi in cui non sia individuabile nell'ordinamento un giudice cui spetti la competenza a decidere o, in altri termini, quando non sia rinvenibile la giustiziabilità della pretesa dedotta dinanzi agli organi della giurisdizione statale, circostanza nella fattispecie non sussistente, dal momento che l'atto impugnato è pur sempre un atto amministrativo la cui cognizione spetta a questo giudice, seppure nei limiti più volti individuati dalla giurisprudenza ovvero nel rispetto dell'insindacabilità delle scelte di merito della pubblica amministrazione (Cass. civ., sez. un. 16 gennaio 2015 n. 647).

L'ulteriore eccezione di inammissibilità per difetto di interesse, atteggiandosi piuttosto come una questione di merito sarà esaminata nel prosieguo dell'esposizione.

2. Con il primo motivo viene contestata la violazione delle norme del Piano strutturale che qualificando l'area di proprietà come "*filamenti del territorio aperto*" prevederebbe la possibilità per il Regolamento Urbanistico di individuare la zona tra quelle specifiche aree ove realizzare interventi di ricucitura dell'edificato esistente.

In tal senso l'art. 2, comma 1, dello stesso R.U. stabilisce esplicitamente che "*la disciplina del RU ammette quali riferimenti il quadro conoscitivo, le invarianti, gli statuti, i sistemi ed i sottosistemi territoriali e funzionali, le unità territoriali organiche territoriali (UFOE) come definite dal PS*".

Nel respingere le osservazioni dei ricorrenti il Comune si sarebbe perciò illegittimamente ed illogicamente discostato da tale previsione in tal guisa violando anche gli artt. 52 e 55 della l. reg. n. 1/2005 che, nel sistema della pianificazione urbanistica regionale, assegnano prevalenza alle disposizioni contenute nel Piano strutturale che contempla per le zone qualificate come "*filamenti del territorio aperto*" la possibilità di una limitata espansione residenziale in funzione del riequilibrio degli assetti del territorio urbano.

3. La tesi non può essere condivisa.

L'art. 77 NTA del Regolamento urbanistico stabilisce in proposito che "*i Filamenti del territorio aperto in ambito rurale sono insediamenti nati prevalentemente lungo le strade di crinale che attraversano il territorio, costituiti da edifici realizzati in epoca recente che hanno contribuito all'ispessimento dell'edificato lungo queste direttrici in origine costituite esclusivamente da ville e case coloniche*". Tale previsione si presenta coerente con il Piano strutturale che, all'art. 71 delle NTA, prevede che la tavola C.5/03 (ove è inserito il terreno dei ricorrenti) "*è da assumersi come riferimento essenziale per l'individuazione degli elementi della tessitura agraria da tutelare e le situazioni problematiche da verificare e da indirizzare verso assetti coerenti con la fisionomia paesistica*".

In tal senso viene precisato che costituiscono elementi da tutelare "*a) la maglia agraria fitta (con dimensione dei campi inferiore a 3 ha); b) i campi ove si registra la presenza di oliveti e vigneti terrazzati; c) i residui della policoltura, tradizionale o recente*".

3.1. In coerenza con detta previsione l'amministrazione, nella redazione del RU, ha collocato l'area in questione nell'ambito del territorio aperto rurale tra gli "*elementi della tessitura agraria da tutelare*" tenuto anche conto che l'area era assoggettata a vincolo conformativo in base al citato art. 71, comma 1, lett. b), NTA attesa la presenza in loco di un oliveto (in tal senso non rilevando l'esistenza nell'attualità di tale impianto arboreo).

3.2. Per altro verso, quanto appena esposto introduce il tema sollevato dalla difesa del Comune come eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse.

Viene, infatti, rilevato dal Comune che l'art. 86 NTA P.S., dopo avere definito il Sottosistema dei Filamenti del Territorio Aperto come zona comprendente "*insediamenti a bassa densità sviluppatisi lungo i percorsi storici di crinale con funzioni originarie di organizzazione e gestione dell'attività agricola*", ne individua gli obiettivi e le funzioni nel "*...c) circoscrivere l'incremento del carico urbanistico, limitandolo alle operazioni di recupero e riuso nonché alle necessità legate allo sviluppo delle attività agricole documentate nei PMAA*".

Tale previsione del Piano Strutturale, dalla quale scaturisce l'inedificabilità dell'area se non nei limiti consentiti nei Piani di miglioramento agricolo ambientale attraverso la preventiva verifica della compatibilità di specifici interventi d'edificazione in zona agricola, non risulta essere mai stata impugnata dagli odierni ricorrenti.

3.4. Contrariamente all'assunto di parte relativo alla vocazione edificatoria del terreno, va rilevato che, oltre a quello appena menzionato, il bene era gravato da un ulteriore vincolo conformativo escludente o limitativo dell'edificabilità.

Invero il P.S., come risulta dalla Tavola C.5/02, includeva il terreno in parola nel Sottosistema dell'Arbia per il quale era assunto come obiettivo (comune all'intero per l'intero sistema del Paesaggio delle Crete) quello di "*... mantenere il pattern insediativo di crinale, evitando la saldatura*

edilizia tra edifici oggi isolati – in specie se di elevato valore storico-architettonico – e collocando eventuali aree di trasformazione integrata in aderenza o prossimità con nuclei urbani esistenti”.

Ne discende che la scelta dell'amministrazione, oltre che coerente con lo strumento sovraordinato di pianificazione, si palesa immune dai denunciati vizi di contraddittorietà, disparità di trattamento e illogicità, muovendosi nell'ambito di quell'ampia discrezionalità di cui è titolare la P.A. e perciò sottratta all'obbligo di una puntuale motivazione, soprattutto laddove non si discosti da destinazioni urbanistiche già in precedenza impresse al territorio, seguendo i principi ispiratori del piano regolatore ed in assenza di specifiche situazioni di affidamento qualificato del privato (tra le tante, Consiglio di Stato sez. IV, 2 maggio 2017 n. 1993; id., sez. IV n. 2104 del 2011).

4. Con il secondo motivo i ricorrenti si dolgono dell'asserita violazione dei principi di leale collaborazione e tutela dell'affidamento il quale andrebbe ricondotto alle rassicurazioni fornite ai deducenti in occasione dell'approvazione del previgente PRG (oltre vent'anni prima) allorché il Comune di Siena, nelle more del procedimento di formazione dello strumento urbanistico, aveva inserito l'area in questione in Zona B (ovvero nelle aree di completamento), e tale previsione era stata poi espunta in sede di approvazione per intervento della competente Sezione provinciale del Comitato regionale di controllo, con l'informale assicurazione che la previsione sarebbe stata rivista in occasione dell'approvazione di una variante allo stesso PRG.

4.1. La censura è manifestamente infondata.

Sul punto è sufficiente rilevare che (anche a prescindere dalla circostanza dell'inesistenza di una previsione edificatoria del terreno dei ricorrenti), per pacifica giurisprudenza, l'esistenza di una precedente diversa previsione urbanistica non comporta per l'Amministrazione la necessità di fornire particolari spiegazioni sulle ragioni delle differenti scelte operate, anche quando queste siano nettamente peggiorative per i proprietari e per le loro aspettative, dovendosi in tali altri casi dare prevalente rilievo all'interesse pubblico che le nuove scelte pianificatorie intendono perseguire (Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2016 n. 5547; id., sez. IV, 14 maggio 2015, n. 2453; Id., 7 aprile 2015, n. 1767; Id., 4 dicembre 2013, n. 5765).

Può soggiungersi che, in ogni caso, *“le uniche evenienze che giustificano una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali consistono: a) nel superamento degli standard minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con l'avvertenza che la motivazione ulteriore va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree; b) nella lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione c) nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edifica-ti in modo non abusivo”* (Cons. Stato, sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6049; Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2009, n. 9006; T.A.R. Toscana, sez. I, 22 ottobre 2013, n. 1442).

5. Per le ragioni illustrate il ricorso va dunque rigettato, seguendo le spese di giudizio la soccombenza come in dispositivo liquidate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite liquidate in € 4.000,00.

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

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere, Estensore

Gianluca Bellucci, Consigliere

L'ESTENSORE
Bernardo Massari

IL PRESIDENTE
Armando Pozzi

IL SEGRETARIO