

Pubblicato il 03/07/2017

Sent. n. 895/2017

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 287 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Umberto Moretti, Leandro Moretti, Loredana Moretti, rappresentati e difesi dall'avvocato Franco Bruno Campagni, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via Bonifacio Lupi N. 14; contro

Comune di Campi Bisenzio in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Bianchi, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via Palestro, 3; Regione Toscana in persona del Presidente p.t. non costituita in giudizio; per l'annullamento

a) deliberazione del Consiglio comunale di Campi Bisenzio 15 ottobre 2008, n. 118, recante la "Variante al Regolamento Urbanistico – Approvazione ai sensi dell'art. 17, L.R. n. 1/2005", pubblicata sul B.U.R.T. n. 50 del 26 novembre 2008, in parte qua e, cioè, relativamente alla previsione in parte a "depositi di materiali edili a cielo aperto – D4" (art. 42 N.T.A.), in parte a "verde privato vincolato", in parte a "parcheggio pubblico" e viabilità urbana, impressa al terreno dei ricorrenti sito in Campi Bisenzio, loc. "Le Fornaci" - (N.C.T., foglio n. 9, particelle n. 70, 71, 72, 75, 77, 182, 183, 357, 358), nonché' relativa alla reiezione della osservazione n. 113 – Pg. 72833, del 4.12.2007 sulla richiesta della modifica dell'art. 42 delle N.T.A.;

b) ogni altro atto preliminare, presupposto, connesso e/o conseguente al provvedimento sub a)

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Campi Bisenzio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 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

1. Espongono i ricorrenti Leandro e Loredana Moretti di essere proprietari di alcuni terreni posti in adiacenza all'opificio con terreni pertinenziali, di proprietà di Umberto Moretti, siti nel comune di Campi Bisenzio, via di Tosca Fiesoli, zona Le Fornaci - Piaggiolo, meglio individuati in ricorso, aventi una superficie complessiva di circa 18.000 mq.

Secondo l'esposizione di parte i terreni sarebbero in parte edificati per la presenza di due capannoni (edificati senza titolo e poi oggetto di sanatoria) con relativi piazzali di pertinenza adibiti a deposito di materiali edili e parcheggio.

Con delibera consiliare n. 65 del 14 aprile 2003, il Comune di Campi Bisenzio adottava il nuovo Piano Strutturale che collocava l'insieme dei lotti sopra detti nel "sistema funzionale insediativo - B" (art. 21 N.T.A.) ed, in particolare nel "sottosistema delle aree produttive - B6" (art. 27 N.T.A.), confermando la previsione del PRG del 1988.

2. Con la delibera consiliare 2 dicembre 2004, n. 201, di adozione del Regolamento urbanistico, il Comune, suddivideva la zona produttiva delle "ex Fornaci - Le Piaggiole" in due unità organiche: "P.M.U. 4.14" e "P.M.U. 4.15", ricomprendendo l'area di proprietà dei ricorrenti all'interno del perimetro dell' "P.M.U n. 4.14" (art. 11 N.T.A.), con le seguenti previsioni urbanistiche: in parte a "verde privato vincolato" (art. 62 N.T.A.); in parte a "parcheggio pubblico" (art. 48 N.T.A.); in parte a "viabilità urbana" (art. 19 N.T.A.); ed in parte a "Depositi di materiali edili a cielo aperto - D4" (art. 42 N.T.A.).

I ricorrenti producevano osservazioni all'adottato strumento chiedendo la variazione della destinazione urbanistica dell'area de qua in zona "D2 - aree produttive di nuova destinazione" e di accorpate i due comparti edificatori "P.M.U. 4.14" e "P.M.U. 4.15". Ciò in quanto la zona di interesse sarebbe caratterizzata dalla presenza di costruzioni e di relative pertinenze debitamente condonate, che hanno conferito all'area la previsione di piano cd. "produttiva".

3. Nondimeno con l'approvazione del Regolamento urbanistico (delibera 20 luglio 2005, n. 90, il Comune confermava le previsioni già adottate, respingendo in parte le osservazioni presentate.

4. Con ricorso n. RG 2126/2005 notificato al Comune di Campi Bisenzio, alla Regione Toscana e alla Provincia di Firenze, i ricorrenti impugnavano la delibera di approvazione del Regolamento Urbanistico e le controdeduzioni alle osservazioni.

5. Successivamente, anche a seguito di indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Firenze nei confronti di alcuni funzionari dell'Amministrazione comunale, nonché in seguito alla sospensione in via di autotutela dell'efficacia del Regolamento Urbanistico, il Consiglio comunale, con delibera n. 72 del 19 luglio 2007, adottavano, la "*Variante al Regolamento Urbanistico Comunale finalizzata al riallineamento dello stesso al Piano Strutturale vigente con contestuale adeguamento ai contenuti della L.R. n. 1/2005*", ai fini della "*eliminazione di quelle difformità e problematiche evidenziate nel parere 'pro veritate' espresso dai tecnici incaricati dall'Amministrazione comunale di espletare delle verifiche tecnico amministrative sull'atto di governo del territorio in seguito alle note vicende giudiziarie degli ultimi mesi*".

La suddetta variante confermava, tuttavia, le precedenti destinazioni urbanistiche lesive dell'interesse dedotto dai ricorrenti, peraltro modificando le previsioni impresse ai terreni antistanti a quelli in esame inseriti nell'unica area produttiva "ex Fornaci Le Piaggiole", come prevista dal Piano Strutturale, ma rientrante nel "P.M.U n. 4.15", dalla destinazione di "D2 - aree produttive di nuova edificazione" a quella di "D1a - aree produttive da consolidare all'interno delle volumetrie e superfici esistenti".

Anche detta previsione urbanistica veniva impugnata dai Signori Moretti con motivi aggiunti al ricorso pendente a questo T.A.R..

6. Nelle more del giudizio, i ricorrenti presentavano nuove osservazioni alla Variante suddetta, chiedendo la modifica delle previsioni urbanistiche dei terreni ricompresi nel P.M.U. 4.14, come di seguito precisato: "*in via principale prevedere per il comparto P.M.U. 4.14 la destinazione a "Aree produttive da consolidare"*";

- *in via subordinata, modificare l'art. 124 delle N.T.A. Laddove prevede la realizzazione di opere edilizie in misura non sufficienti per l'attività edile e, quindi, variare gli indici sopra indicati, in modo da rispondere adeguatamente alle esigenze delle attività produttive ivi esercitate*".

7. Frattanto con sentenza n. n. 2453/2008, depositata il 10 novembre 2008 il ricorso n. 2126/2005 ed i connessi motivi aggiunti veniva rigettato.

8. Con avviso sul BURT n. 50 del 26 novembre 2008, il Consiglio comunale di Campi Bisenzio approvava la "*Variante al Regolamento Urbanistico finalizzata al riallineamento dello stesso al Piano Strutturale vigente con contestuale adeguamento ai contenuti della L.R. 1/2005*", respingendo

le osservazioni presentate dai ricorrenti e confermando, dunque, le previsioni urbanistiche adottate in precedenza.

Avverso tale atto proponevano ricorso i sig.ri Moretti, deducendo:

I. Violazione dei principi in materia urbanistica. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 10, 17, 53 e 55, L.R. Toscana n. 1/2005. Violazione dell'art. 27 del Piano strutturale. Eccesso di potere per disparità di trattamento, incongruità, contraddittorietà e illogicità delle scelte urbanistiche. Sviamento.

II. Violazione dei principi costituzionali di buon andamento. Violazione dei principi in materia di programmazione urbanistica e del principio di garanzia delle posizioni giuridiche soggettive. Violazione dell'art. 3, L. n. 241/1990 e degli artt. 10, 17, 52 e 55, L.R. Toscana n. 1/2005. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti ed errore dei presupposti.

III. Ulteriore violazione dei principi in materia urbanistica. Violazione e/o omessa applicazione degli artt. 10, commi primo e terzo, 53, 55, 69 e ss., L.R. 1/2005; Eccesso di potere per difetto di presupposti e di istruttoria, illogicità, contraddittorietà e irragionevolezza della motivazione.

Si costituiva in giudizio il Campi Bisenzio opponendosi all'accoglimento del gravame.

9. Successivamente, i ricorrenti, ritenuta la decadenza degli asseriti vincoli ablativi apposti sui terreni di proprietà in relazione alla destinazione, prevista dalla variante al R.U., a "verde privato vincolato", "parcheggio pubblico" e "viabilità urbana", con i motivi aggiunti notificati il 4 maggio 2016, domandavano l'accertamento e la declaratoria della decadenza di dette previsioni.

L'impugnazione era affidata ad un unico articolato motivo.

- Violazione degli artt. 9, co. 2, 3 e 4, DPR n. 327/2001 e dell'art. 105 della l. reg. n. 65/2014. Eccesso di potere per difetto di presupposti, carente e/o omessa motivazione e sviamento.

Nella pubblica udienza del 10 maggio 2017, dopo il deposito di memorie e repliche, il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Viene in decisione il ricorso proposto dai sig.ri Moretti per l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Campi Bisenzio in epigrafe precisata con cui è stata approvata la "*Variante al Regolamento Urbanistico – Approvazione ai sensi dell'art. 17, L.R. n. 1/2005*", relativamente alla parte in cui ai terreni di proprietà veniva impressa la destinazione in parte a "depositi di materiali edili a cielo aperto – D4" (art. 42 N.T.A.), in parte a "verde privato vincolato", in parte a "parcheggio pubblico" e viabilità urbana.

2. Il Comune di Campi Bisenzio ha preliminarmente avanzato l'eccezione di inammissibilità del ricorso per violazione del principio del *ne bis in idem* atteso che già con sentenza n. 2453/2008 questo T.A.R. aveva respinto analoghe censure avanzate nei confronti della delibera del Consiglio Comunale di Campi Bisenzio n. 90 del 2005, di approvazione del Regolamento Urbanistico, cui ha fatto seguito la Variante odieramente avversata.

Analogamente, con successivo atto di motivi aggiunti i ricorrenti avevano impugnato la delibera consiliare n. 72 del 2007 con cui il Comune aveva adottato la Variante al Regolamento Urbanistico approvata con la delibera impugnata in questa sede. Anche tale impugnazione è stata respinta con la sentenza sopra citata.

2.1. Il Collegio ritiene di non condividere l'eccezione in quanto un'interpretazione rigorosa del principio citato finalizzata a non comprimere il diritto di difesa esige che l'impugnazione successivamente proposta attenga ai medesimi provvedimenti già decisi con precedente sentenza.

Invero, il divieto del *ne bis in idem* si sostanzia nell'impossibilità per il giudice del medesimo grado di giurisdizione di potersi nuovamente pronunciare su questioni già definite con sentenza; la sua violazione presuppone, in concreto, l'identità nei due giudizi delle parti in causa e degli elementi identificativi dell'azione proposta, e quindi che nei suddetti giudizi sia chiesto l'annullamento degli stessi provvedimenti, o al più di provvedimenti diversi, ma legati da uno stretto vincolo di consequenzialità, in quanto inerenti ad un medesimo rapporto (Cons. St., sez. IV, 23 giugno 2015, n.

3158; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 1 dicembre 2015, n. 3458; T.A.R. Veneto, sez. I, 26 ottobre 2015, n. 1093).

Nel caso di specie, pur convenendosi in parte con la difesa del Comune sulla sostanziale identità delle censure proposte nei due giudizi, è evidente che gli atti impugnati sono differenti e, dunque, il ricorso va esaminato nel merito.

3. Tanto premesso va subito rilevato che il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi dalle conclusioni rassegnate con la sentenza n. 2453/2008 pronunciata da questa stessa Sezione.

3.1. Con il primo motivo i ricorrenti si dolgono della violazione del Piano Strutturale il quale prevederebbe per l'area produttiva "Ex Fornaci Le Piaggiolo", nel quale si inserisce il lotto di proprietà, la ristrutturazione urbanistica delle volumetrie esistenti. Inoltre illogicamente la variante ha mantenuto distinti i due comparti nel quale si articola l'area favorendo, con evidente disparità di trattamento, la "nuova edificazione" sul comparto P.M.U. 4.15, mentre ha mantenuto la previsione di "deposito di materiale edile a cielo aperto" per il lotto di proprietà dei ricorrenti.

3.2. Le censure non colgono nel segno.

Quanto al primo profilo, va confermato quanto già ritenuto con la sentenza n. 2453/2008 secondo cui non è ravvisabile alcun contrasto tra PS e RU dal momento che, nell'ambito delle previsioni generali del primo, la legislazione regionale demanda al secondo la pianificazione di dettaglio tenuto conto, peraltro, che la ristrutturazione urbanistica, prevista dal PS, non comporta la creazione di nuove volumetrie e, dunque, non vincolerebbe il Regolamento urbanistico a consentire nuove edificazioni nel lotto di proprietà

Né può essere taciuto che le disposizioni della l.r. Toscana n. 1/2005 (vigente *ratione temporis*) in tema di rapporti fra piano strutturale e regolamento urbanistico non sono poste a tutela delle posizioni sostanziali dei privati e la loro ratio è quella di meglio garantire l'ordinato sviluppo del territorio stesso. Esse non prendono in esame le posizioni dei soggetti privati con cui il potere pianificatorio entra in contatto e tutelano quindi il generale, e non individualizzato, interesse alla maggior efficienza della pianificazione urbanistica, che è proprio dell'intera collettività, senza essere riferibile a singoli soggetti (T.A.R. Toscana, sez. I, 20 giugno 2013, n. 992).

3.3. Relativamente al secondo aspetto, giova premettere che le decisioni di pianificazione urbanistica, relative ad un determinato terreno o immobile, appartengono alla sfera degli apprezzamenti di merito dell'amministrazione, per cui in ordine ad esse non sono neppure ipotizzabili ad es. censure di disparità di trattamento, fondate sulla comparazione con la destinazione impressa ad altri immobili (T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 1 luglio 2016 n. 829).

In ogni caso, è pacifico che, in sede di previsioni di zona di piano regolatore, la valutazione dell'idoneità delle aree a soddisfare, con riferimento alle possibili destinazioni, specifici interessi urbanistici, rientra nei limiti dell'esercizio del potere discrezionale rispetto al quale, a meno che non siano riscontrabili errori di fatto o abnormi illogicità, non è neppure configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti (Cons. St., sez. IV, 18 giugno 2009 n. 4024; T.A.R. Toscana, sez. I, 11 giugno 2015 n. 892).

4. Con il secondo motivo ci si duole che l'Amministrazione comunale non avrebbe tenuto conto, né motivato in ordine alla circostanza che sui terreni di proprietà dei ricorrenti insistono numerosi edifici condonati, il che conferirebbe loro una vocazione edificatoria che si sarebbe dovuta valorizzare in sede di pianificazione urbanistica; in secondo luogo contestano il fatto che gli strumenti impugnati non abbiano disciplinato gli interventi ammessi sugli edifici esistenti.

4.1. In proposito giova citare, condividendone l'assunto, quanto già affermato con la più volte citata sentenza n. 2453/2008.

Dopo aver richiamato il costante orientamento giurisprudenziale in base al quale l'amministrazione comunale gode nella pianificazione urbanistica, e quindi nella programmazione degli assetti del territorio, di un'ampia potestà discrezionale, censurabile nel suo esercizio solo in presenza di scelte arbitrarie, illogiche o fondate su evidente travisamento dei fatti (tra le più recenti, Cons. Stato, sez. I, 28 novembre 2016 n. 2425; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 4 ottobre 2016 n. 1803), la sentenza

così prosegue: *“Nella specie non ricorre alcuna delle citate situazioni, in particolare non potendosi ricavare dalla presenza di alcuni manufatti nei terreni dei ricorrenti la pretesa affermazione di vocazione edificatoria dei terreni medesimi con conseguente riconoscimento della stessa in sede di strumenti urbanistici. Come ammesso dagli stessi ricorrenti gli edifici esistenti sono stati infatti realizzati senza adeguati titoli edilizi e solo successivamente condonati in base alle previsioni della legge n. 47 del 1985, il che esclude che si debba tener conto di tali edifici al fine di trarne una sorta di diritto o di aspettativa giuridicamente rilevante a conseguire una destinazione urbanistica dei terreni sui quali tali edifici insistono nel senso della ulteriore edificabilità. Il titolo edilizio acquisito in sede di condono, se sana le opere realizzate sotto il profilo edilizio, non comporta l’ulteriore pretesa giuridicamente rilevante a tener conto di una asserita vocazione edificatoria dei terreni, tratta proprio dalla realizzazione originariamente illegittima degli edifici stessi. In tal senso può richiamarsi una costante giurisprudenza di questa Sezione (sentenze 4278/05, 1892/04, 5826/03)”*.
“Risulta altresì infondato anche il rilievo attinente alla mancanza di disciplina circa gli interventi realizzabili sugli edifici presenti nelle aree dei ricorrenti, poiché, come evidenziato dal Comune di Campi Bisenzio, l’art. 14 delle NTA disciplina ex professo tale profilo”.

5. Ancora, con il terzo motivo i ricorrenti denunciano l’asserita illegittimità delle norme del Regolamento Urbanistico che subordina l’ammissibilità degli interventi edilizi sugli edifici esistenti ed inseriti nel Piano di Massima Unitario - P.M.U. n. 4.14, se eccedenti il risanamento conservativo, all’approvazione del P.M.U. stesso.

5.1. La tesi non merita condivisione.

Occorre premettere che, secondo un pacifico orientamento, l’affidamento generico di ogni proprietario d’area alla non *“reformatio in pejus”* di precedenti previsioni urbanistiche non è idoneo a fondare l’obbligo di una motivazione specifica delle nuove destinazioni urbanistiche ulteriore rispetto a quanto discenda dai criteri di ordine tecnico-urbanistico seguiti per la redazione dello strumento stesso (Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 2008, n. 3552).

Nel caso di specie appare comunque del tutto ragionevole che eventuali interventi edificatori inseriti in un’area non edificata se non in parte (e con le specificità sopra evidenziate) siano subordinati all’approvazione di uno strumento attuativo che disciplini unitariamente e in maniera organica le nuove edificazioni.

In tal senso, Piano strutturale e Regolamento urbanistico, mossi dalle medesime finalità, non appaio tra loro in contraddizione.

In definitiva, il ricorso, per le ragioni illustrate, va perciò rigettato.

6. Con i motivi aggiunti successivamente notificati i ricorrenti, premessa la natura espropriativa dei vincoli imposti sui loro terreni con le previsioni a "viabilità urbana" e a "parcheggio pubblico" ne domandano l’accertamento della decadenza a far data dal 26 novembre 2013.

La domanda non è suscettibile di accoglimento.

6.1. Come è noto, gli strumenti dedicati all’attuazione della pianificazione urbanistica si distinguono tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi - secondo una linea di discriminazione che ha un preciso fondamento costituzionale alla stregua dell’art. 42 Cost. il quale disciplina separatamente l’espropriazione, al terzo comma, e i limiti che la legge può imporre alla proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale, al secondo comma.

I vincoli espropriativi, soggetti alla scadenza quinquennale, concernono beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un’opera pubblica, la cui realizzazione non può, quindi, coesistere con la proprietà privata.

Di converso, per giurisprudenza consolidata, non può invece attribuirsi carattere ablatorio ai vincoli che regolano la proprietà privata finalizzandola al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il vincolo di inedificabilità che consegue alla destinazione ad attrezzature ricreative, sportive e a verde pubblico, data dal piano regolatore ad aree di proprietà privata, che comporta l’imposizione sulle stesse di un vincolo conformativo funzionale all’interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione del territorio urbano (cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 01 luglio 2015 n. 3256; id., sez.

IV., 3 dicembre 2010, n. 8531; Id., sez. IV., 23 dicembre 2010, n. 9772; Id., sez. IV., 13 luglio 2011, n. 4242; Id., Sez. IV., 19 gennaio 2012, n. 244; ivi riferimenti ulteriori).

Nel caso di specie, in relazione alla particolare collocazione dell'area, l'amministrazione resistente (come risulta dal certificato di destinazione urbanistica depositato dagli stessi ricorrenti) ha attribuito all'area destinazione a viabilità sin dal PRG del 1988 e a parcheggi pubblici sin dal Regolamento Urbanistico del 2005 in relazione alle scelte generali suo tempo compiute.

Tali previsioni, rispondenti ad un interesse generale della pianificazione comunale, hanno sempre trovato conferma negli strumenti urbanistici successivi che, come rilevato condivisibilmente da controparte, non comportano un vincolo ablativo giacché secondo l'indicazione della Suprema Corte *"l'indicazione delle opere di viabilità nel piano regolatore generate comporta, di regola, un vincolo di inedificabilità delle parti del territorio interessate e non ha carattere espropriativo, comportando una limitazione di ordine generale ricadente su una pluralità indistinta di beni e per una finalità di interesse pubblico trascendente i singoli interessi dei proprietari delle aree"* (Cass. Civ., sez. I, 30 giugno 2016, n. 13425; nello stesso senso, Cass. Civ., 23 aprile 2001 n. 173).

Da quanto sopra discende che anche il ricorso per motivi aggiunti, attesa la sua infondatezza, va respinto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza come in dispositivo liquidate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in € 5.000,00, oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 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