

Pubblicato il 16/01/2019

Sent. n. 100/2019

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 528 del 2012, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Righi, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via Lamarmora 14;

contro

Comune di Porto Azzurro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Iaria, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via dei Rondinelli 2;

Regione Toscana, Provincia di Livorno, Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della delibera del Consiglio comunale di approvazione del regolamento urbanistico - delibera n. 95 del 19.12.2011.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Porto Azzurro in persona del Sindaco *pro tempore*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2019 il consigliere Luigi Viola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società ricorrente è proprietaria e gestisce da anni l'Hotel [omissis] ubicato in località [omissis] del Comune di Porto Azzurro.

Il complesso ricettivo consta di una parte edificata al di sopra della strada provinciale Porto Ferraio-Porto Azzurro e di una seconda parte posta al di là della strada che si congiunge con due concessioni demaniali in godimento della ricorrente (da ultimo, rinnovate fino al 31 ottobre 2020) e che risulta distinta in catasto al foglio [omissis], p.lla [omissis]; detta particella risultava tipizzata come "Zona non Programmata" dal Programma di Fabbricazione approvato nel 1996 e "Zona a verde privato attrezzato di interesse pubblico" dalla variante approvata con deliberazione 30 luglio 1999, n. 54.

Il nuovo Regolamento Urbanistico del Comune di Porto Azzurro approvato con deliberazione C.C. 12 agosto 2009, n. 51 prevedeva l'apposizione, su una porzione della detta particella, di un vincolo espropriativo relativo alla realizzazione di un parcheggio e la realizzazione di una passeggiata a mare/pista ciclopedonale da Cala di Mola fino all'ambito portuale che, nella prospettiva della ricorrente, renderebbe meno agevole la piena utilizzazione delle concessioni demaniali in godimento.

La ricorrente presentava quattro osservazioni al Regolamento Urbanistico adottato; con la deliberazione 19 dicembre 2011, n. 95, il Consiglio comunale di Porto Azzurro approvava definitivamente il nuovo Regolamento Urbanistico, accogliendo due delle osservazioni presentate dalla ricorrente (relative a problematiche che in questa sede non rilevano) e respingendo motivatamente le osservazioni n. 28 (relativa alla passeggiata a mare) e n. 29 (relativa al parcheggio da realizzarsi su parte della p.lla 225).

La deliberazione di approvazione del Regolamento Urbanistico era impugnata dalla ricorrente (ovviamente nella parte di interesse, relativa alle due localizzazioni sopra richiamate) che articolava censure di: 1) violazione e falsa applicazione art. 97 Cost., artt. 1, 2 e 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241, degli artt. 9 e 20 della l.r. 1/2005, delle disposizioni del Piano Strutturale vigente e del Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, eccesso di potere per carenza dei presupposti e contraddittorietà manifesta; 2) violazione e falsa applicazione art. 97 Cost., artt. 1, 2 e 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241, dell'art. 17, 5° comma della l.r. 1/2005, eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione; 3) violazione e falsa applicazione art. 97 Cost., artt. 1, 2 e 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241, eccesso di potere per carenza dei presupposti e contraddittorietà manifesta, eccesso di potere per irragionevolezza manifesta.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione comunale di Porto Azzurro, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezioni preliminari di parziale inammissibilità e improcedibilità sopravvenuta del ricorso.

In accoglimento dell'eccezione proposta dall'Amministrazione comunale di Porto Azzurro deve essere dichiarata l'inammissibilità delle censure relative alla passeggiata a mare/pista ciclopedonale da Cala di Mola fino all'ambito portuale e, quindi, all'osservazione n. 28 presentata dalla ricorrente. L'area in questione risulta, infatti, inserita nell'U.T.O.E.-7 Comparto 1 "Cala di Mola" del Piano Strutturale del Comune di Porto Azzurro definitivamente approvato con deliberazione C.C. 25 agosto 2006, n. 76 che già prevedeva la <<realizzazione di una passerella pedonale di collegamento della zona e relativi parcheggi con il centro>>, ovvero, precisamente, la stessa localizzazione che oggi viene contestata dalla ricorrente con il presente ricorso.

Trattandosi di localizzazione già riportabile al precedente strumento di programmazione mai impugnato dalla società ricorrente (ed al proposito, appare eloquente il sostanziale silenzio della ricorrente dopo la proposizione delle eccezioni da parte dell'Amministrazione resistente), deve essere dichiarata l'inammissibilità delle censure proposte in questa sede avverso una scelta meramente riproduttiva di quanto già previsto dal Piano Strutturale.

Del resto, il fatto che si trattasse di problematica assai risalente e ben a conoscenza della ricorrente da lungo tempo è desumibile anche dai contenuti dell'osservazione proposta dalla stessa (doc. n. 20 del deposito di parte ricorrente) avverso il Piano di Utilizzazione delle aree del demanio marittimo con finalità turistico ricettive, adottato con delibera C.C. 29 dicembre 2011, n. 149 i cui contenuti (soprattutto, per quello che riguarda la localizzazione del percorso ciclo-pedonale) risultano poi comunque recepiti dalla già citata scheda relativa all'U.T.O.E.-7 Comparto 1 "Cala di Mola" del Piano Strutturale; la semplice lettura della detta osservazione evidenzia già come la ricorrente fosse perfettamente a conoscenza, già da tale data, della previsione della strumentazione urbanistica relativa al percorso ciclopedonale e ne prospettasse già le ricadute negative sulla propria attività e la tesi (lungamente argomentata in atti di causa) relativa all'ancora attuale vigenza del detto Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo finisce con l'evidenziare ancora di più la tardività della contestazione della detta localizzazione.

Al contrario, le censure relative alla localizzazione del parcheggio da realizzarsi su parte della p.lla 225 (e, quindi, all'osservazione n. 29) devono essere considerate ammissibili e procedibili, anche dopo la scadenza del vincolo preordinato all'esproprio, in considerazione dell'interesse manifestato dalla ricorrente, nella memoria di replica del 19 dicembre 2018, ai fini dell'effetto conformativo in sede di possibile riproposizione del vincolo ed agli effetti previsti dall'art. 34, 3° comma c.p.a.

Le tre censure proposte sono poi caratterizzate da una base logica comune e possono pertanto essere esaminate unitariamente e respinte in quanto infondate nel merito.

A questo proposito, la Sezione deve preliminarmente richiamare la propria giurisprudenza, peraltro perfettamente in linea con l'impostazione ormai tradizionale della materia, che ha rilevato come rientri <<nella piena discrezionalità dell'Ente imprimere ad una determinata zona un certo regime urbanistico-edilizio: per tale ragione, la destinazione data dagli strumenti urbanistici alle singole aree del territorio non necessita di apposita motivazione, salvo che particolari situazioni abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni. Le uniche evenienze che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono rappresentate dai seguenti casi: dal superamento degli *standard* minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968; dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione o accordi di diritto privato intercorsi con il Comune, o delle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione; dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo. Nessun affidamento deriva, invece, dalla diversa destinazione urbanistica pregressa della medesima area, rispetto alla quale l'amministrazione conserva ampia discrezionalità, ben potendo apportare modificazioni peggiorative rispetto agli interessi del proprietario, titolare di una generica aspettativa generica al mantenimento della destinazione urbanistica gradita, ovvero a una *reformatio in melius*, analoga a quella di ogni altro proprietario di aree che aspiri ad una utilizzazione comunque proficua dell'immobile. Ai fini della legittimità di nuove scelte di pianificazione, non è pertanto richiesta un'indagine individuale su ogni singola area al fine di giustificarne la sua specifica idoneità a soddisfare esigenze pubbliche, né può essere invocata la c.d. polverizzazione della motivazione, la quale si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto di pianificazione o di governo del territorio>> (T.A.R. Toscana, sez. I, 1° febbraio 2016, n. 176; 28 gennaio 2016, n. 146; si tratta di soluzione ampiamente consolidata: per la giurisprudenza della Terza Sezione, si veda T.A.R. Toscana, sez. III, 26 marzo 2012, n. 605).

Nel caso di specie, un qualche affidamento tutelato della ricorrente in ordine alla destinazione dell'intera particella 225 del foglio 11 a strutture a servizio dell'albergo (in particolare, a campo da tennis) non può certo essere desunta dalla Variante al Programma di Fabbricazione approvata con deliberazione C.C. 30 luglio 1999, n. 54 che, con riferimento alle aree a carattere sportivo e di servizio, condizionava l'attuazione degli interventi ad un <<progetto unitario>> di risistemazione dell'area contenuto in <<uno strumento preventivo di attuazione UA ed alla stipula di una convenzione con l'Amministrazione comunale>>, in realtà, mai intervenuti.

In questa prospettiva, appare pertanto completamente fuorviante il riferimento alla salvaguardia degli strumenti attuativi prevista dall'art. 34 del Piano Strutturale del Comune di Porto Azzurro definitivamente approvato con deliberazione C.C. 25 agosto 2006, n. 76 non essendo, nella fattispecie, proprio mai intervenuta l'approvazione dello strumento attuativo e della convenzione previsti dalla delib. C.C. 30 luglio 1999, n. 54 e quindi mancando lo strumento attuativo da salvaguardare.

Completamente irrilevante, ai fini della individuazione di una qualche forma di affidamento tutelato della ricorrente, risulta poi l'intervento della concessione edilizia 18 novembre 2000 n. 83 e dell'autorizzazione n. 94 del 2001 (che, per stessa ammissione della ricorrente, non riguardavano la realizzazione del campo da tennis, ma altre opere, tra cui i muri di contenimento, già analiticamente previste dalla delib. C.C. 30 luglio 1999, n. 54 e che pertanto non richiedevano di una specificazione in sede attuativa), né l'atteggiamento tenuto dall'Amministrazione comunale (in buona sostanza, la rilevazione di circostanze impeditive diverse dalla mancanza della pianificazione attuativa) sulle richieste di titoli autorizzativi alla realizzazione del campo da tennis presentate nel corso del 2006 e mai pervenute a buon fine per effetto dell'intervento della delibera di adozione dello strumento urbanistico.

Completamente irrilevante risulta poi il (peraltro generico) riferimento alla volontà dell'Amministrazione comunale di incentivare la struttura ricettiva in questione desumibile dal Piano Strutturale approvato con deliberazione C.C. 25 agosto 2006, n. 76 e/o dal Piano di Utilizzazione delle aree del demanio marittimo con finalità turistico ricettive, adottato con delibera C.C. 29

dicembre 2011, n. 149; la detta finalità (indubbiamente desumibile dall'esame degli atti sopra richiamati) risulta, infatti, poi "concretizzata" e recepita dalla già citata scheda relativa all'U.T.O.E.-7 Comparto 1 "Cala di Mola" che comprendeva già la localizzazione nel comparto di <<parcheggi scambiatori>> e pertanto riteneva necessaria la realizzazione del parcheggio a completamento della disciplina di comparto.

Discorso sostanzialmente analogo per il generico riferimento alla natura di attività privata di interesse pubblico dell'attività alberghiera posto a base del terzo motivo di ricorso che assume, ovviamente, rilevanza solo in comparazione con gli altri interessi soddisfatti dalla pianificazione urbanistica, secondo una sintesi che ha trovato espressione nella scheda relativa all'U.T.O.E.-7 Comparto 1 "Cala di Mola" del Piano Strutturale non impugnata dalla ricorrente e che ha previsto la necessità del parcheggio.

In questa prospettiva, la motivazione posta a base del rigetto dell'osservazione n. 29 deve essere ritenuta del tutto sufficiente a legittimare la scelta urbanistica ed anche le censure proposte dalla ricorrente con riferimento all'aspetto motivazionale non possono trovare accoglimento, in considerazione dell'espressa previsione della scheda relativa all'U.T.O.E.-7 Comparto 1 "Cala di Mola" del Piano Strutturale che prevede la realizzazione di un parcheggio scambiatore anche nel comparto (e non solo nei diversi ambiti individuati in ricorso) e dell'assoluta genericità del riferimento contenuto nell'osservazione a soluzioni alternative che non sono state specificate in sede procedimentale e che trovano comunque smentita nella rilevazione contenuta nel rigetto dell'osservazione relativa all'impossibilità di localizzare in altro luogo il parcheggio, <<data la vicinanza del limite del Parco Nazionale>>.

In definitiva il ricorso deve essere, in parte, dichiarato inammissibile ed in parte, respinto, come da motivazione; la particolare complessità della vicenda, permette di procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte, lo dichiara inammissibile ed in parte, lo respinge, come da motivazione;

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Manfredo Atzeni, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Raffaello Gisondi, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Viola

IL PRESIDENTE

Manfredo Atzeni

IL SEGRETARIO