Pubblicato il 26/03/2019

Sent. n. 436/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1988 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fiore Pandolfi, Piero Narese, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Firenze, via dell'Oriuolo 20;
contro
Comune di Firenze, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Annalisa Minucci, Antonella Pisapia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
per l'annullamento
del provvedimento prot. n. [omissis] a firma del dirigente Responsabile della Direzione Urbanistica - Servizio Pianificazione Urbanistica del Comune di Firenze, avente ad oggetto "Proposta di Piano di Recupero [omissis]", comunicato [omissis];
nonchè di ogni atto presupposto, conseguente o comunque connesso ancorché ignoto alla ricorrente.
e con i motivi aggiunti notificati in data 5 dicembre 2012,
per l'annullamento
della comunicazione Prot. [omissis] del Comune di Firenze, avente ad oggetto il riscontro alla nota Prot. [omissis];
nonché
per l'accertamento della legittimità urbanistico edilizia dell'immobile oggetto di recupero;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Firenze;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2019 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

Espone la ricorrente di avere presentato, in data 17 luglio 2008 al Comune di Firenze, una domanda di permesso di costruire per la demolizione di un fabbricato artigianale/commerciale con contestuale ricostruzione di edificio residenziale, in una zona classificata B1 "Edificate sature" dal vigente PRG. La pratica veniva esaminata dalla Commissione edilizia in data 21 ottobre 2009, esprimendo parere sostanzialmente negativo per contrasto con l'art. 29 delle NTA del PRG con particolare riferimento all'altezza del fabbricato. Nondimeno la società, aderendo ai rilievi dell'amministrazione, presentava in data 16 dicembre 2009 degli elaborati grafici in variante. La Commissione edilizia, con

provvedimento del successivo 18 dicembre, riteneva che le variazioni apportate si configurassero come una nuova proposta progettuale e, pertanto, ne disponeva l'archiviazione.
Con deliberazione del 21 dicembre 2009 il Consiglio comunale di Firenze adottava una variante al PRG che modificando, tra l'altro, la disciplina dell'art. 29 delle NTA relativa alle sottozone B1, ne considerava esaurita la possibilità edificatoria per conseguenza dettando un regime incompatibile con l'intervento proposto in quanto sottoposto a limiti di altezze e superficie precedentemente non previsti.
Conseguentemente, con provvedimento dell'8 febbraio 2010, l'esame della domanda veniva sospeso in applicazione delle misure di salvaguardia previste dall'art. 61 della legge regionale n. 1/2005.
Avverso tale atto la società proponeva il ricorso n. RG. 288/2010 a questo T.A.R. che, con la sentenza n. 699, depositata il 5 maggio 2014, lo respingeva.
Frattanto, in data 12.7.2010 la deducente presentava al Servizio Edilizia Privata del Comune di Firenze un *"Piano Attuativo-Intervento di sostituzione edilizia di un fabbricato commerciale produttivo con un nuovo edifico a destinazione residenziale"* sito sempre in via [omissis].
Il nuovo progetto si conformava a quanto disposto dall'art. 29 NTA nella sua nuova formulazione e quindi non più in forma di intervento diretto, ma di piano attuativo, rispettando tra l'altro anche i limiti di altezza imposti dalla variante al PRG, di talché l'erigendo fabbricato avrebbe avuto l'altezza massima di 13 metri.
Nell'aprile 2011 stante la perdurante inerzia dell'amministrazione la società la diffidava ad adottare il Piano attuativo entro 10 giorni comunicando che, diversamente, sarebbero stati sollecitati i poteri sostituivi della Regione attraverso la nomina di un commissario *ad acta.*
A seguito dell'inoltro di tale atto di diffida il Comune esaminava il progetto di piano attuativo presentato e, con la nota del 30.06.2011, il Servizio Pianificazione Urbanistica chiedeva alla società di fornire la documentazione comprovante la legittimità urbanistica ed edilizia dell'immobile in quanto gli estremi della licenza originaria indicati nella relazione tecnica illustrativa (n. [omissis]) risultavano riferiti ad altro immobile. Inoltre veniva evidenziato che non risultava possibile riutilizzare la SUL della porzione seminterrata del palazzo su [omissis] e che il progetto presentato, anche se conforme alla nuova normativa urbanistica (art. 29 N.T.A.) relativamente ai limiti di altezza consentiti, si inseriva in maniera inadeguata nel contesto esistente.
Avverso tale atto insorgeva la [omissis] chiedendone l'annullamento e deducendo:
1. Violazione per disapplicazione dell'art. 29 delle NTA del PRG del Comune di Firenze. Eccesso di potere per assoluta irragionevolezza e manifesta contraddittorietà.
2. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere per violazione del principio di buona fede, ingiustizia e vessatorietà manifeste. Eccesso di potere per sviamento.
3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 29 delle N.T.A. al P.R.G. Violazione per disapplicazione degli artt. 36 e 37 del R.E. del Comune di Firenze. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, manifesta irragionevolezza e contraddittorietà e grave vessatorietà dell'azione amministrativa.
Si costituiva in giudizio il Comune di Firenze opponendosi all'accoglimento del gravame.
Dopo la proposizione del ricorso la società presentava una nuova soluzione in variante al fine di recepire i rilievi già comunicati dal Servizio Pianificazione. In particolare con riferimento alla legittimità urbanistico/edilizia dell'immobile, si evidenziava che i titoli di riferimento andavano individuati nelle licenze edilizie n. [omissis], relativa al fabbricato [omissis], la cui parte seminterrata è compresa nel Piano di recupero, e n. [omissis], relativa all'autorimessa con accesso da via Vallombrosa, nonché avuto riguardo ai provvedimenti di condono edilizio nn. [omissis] rilasciati dal Comune per tali immobili, anche se aventi ad oggetto il "*cambio di destinazione da garage a officina riparazione auto e autocarrozzeria e da garage a negozio per il commercio al dettaglio di autoveicoli e moto*".
La deducente presentava una ulteriore integrazione alla Variante già depositata, modificando la SUL risultante dal progetto iniziale. In dettaglio, la SUL del vano seminterrato sotto il fabbricato di viale [omissis] veniva ridotta dagli iniziali 346,32 mq a 223,51 mq e poi a 205,74 mq; la SUL dell'ex autorimessa veniva incrementata da 996,04 mq a 1004,84 mq, mentre la SUL del vano di

collegamento fra i due corpi di fabbrica veniva azzerata in quanto non erano stati rinvenuti titoli legittimanti.
Con nota del 19/06/2012 il Servizio Pianificazione comunicava all'interessata che "*non appare ad oggi ancora adeguatamente risolta la dimostrazione in merito alla legittimità dell'immobile*" concludendo con l'invito a produrre atti legittimanti lo stato attuale dell'immobile.
Dopo ulteriore interlocuzione con la quale la società ipotizzava l'esistenza di ulteriori atti legittimanti ad oggi non rintracciabili, l'amministrazione, con atto del 4/10/2012, ribadiva i motivi per cui, allo stato, l'edificio oggetto del Piano di Recupero risultava privo della dimostrazione della legittimità urbanistica e non costituiva SUL legittimamente utilizzabile e, pertanto, non era possibile intraprendere l'iter di coordinamento della proposta di Piano di Recupero.
Con motivi aggiunti, notificati in data 5 dicembre 2012, [omissis] contestava tale provvedimento al contempo chiedendo l'accertamento della legittimità urbanistico edilizia dell'immobile oggetto di recupero, la condanna dell'Amministrazione ad adempiere ai sensi dell'art. 34 comma 1 lett. c), c.p.a. oltre alla condanna della parte intimata al risarcimento dei danni.
Dopo il deposito di memorie e repliche, la causa, chiamata all'udienza pubblica del 27 febbraio 2019, veniva trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio viene impugnata la nota in epigrafe precisata con cui, esaminando il progetto di piano attuativo presentato dalla ricorrente per la realizzazione di un fabbricato a più piani da edificare attraverso la demolizione di alcuni manufatti preesistenti in viale [omissis], il Servizio Pianificazione Urbanistica del Comune di Firenze richiedeva alla società presentatrice del piano di fornire la documentazione comprovante la legittimità urbanistica ed edilizia dei fabbricati da demolire fornendo, altresì, indicazioni in merito alla realizzanda edificazione.
2. Va rigettata, *in limine litis*, l'eccezione di inammissibilità del ricorso avanzata dalla difesa del Comune in ragione della natura asseritamente non provvedimentale dell'atto avversato.
Invero, pur non atteggiandosi formalmente come diniego della richiesta di approvazione del piano, la nota costituisce indubbiamente un arresto procedimentale che incide sulla posizione giuridica dell'interessata.
Come è noto, nel processo amministrativo, un atto endoprocedimentale non è impugnabile in via autonoma in quanto la lesione della sfera giuridica del destinatario è di regola imputabile all'atto che conclude il procedimento; tuttavia, questa regola generale subisce eccezioni in casi particolari, in relazione ad atti di natura vincolata idonei a determinare in via inderogabile il contenuto dell'atto conclusivo del procedimento ovvero ad atti interlocutori, che comportino un arresto procedimentale (Cons. St., sez. IV, 12 giugno 2017, n. 2858; T.A.R. Lazio, sez. III 22 maggio 2018, n. 5680).
3. Nel merito il ricorso non può trovare accoglimento.
Va premesso che l'amministrazione, in relazione al progetto di piano attuativo presentato, con la nota impugnata chiedeva alla società di fornire la documentazione comprovante la legittimità urbanistica ed edilizia dell'immobile oggetto di demolizione in quanto gli estremi della licenza originaria indicati nella relazione tecnica illustrativa (n. 655 del 20/03/1960) risultavano riferiti ad un immobile diverso, precisando inoltre l'impossibilità di riutilizzo della SUL della porzione seminterrata sotto il palazzo su viale Guidoni e che il progetto presentato, anche se conforme alla nuova normativa urbanistica, quanto al rispetto dei limiti di altezza consentiti dall'art. 29 N.T.A., si inseriva in maniera inadeguata nel contesto esistente.
3.1. Con il primo motivo la ricorrente lamenta la disapplicazione dell'art. 29 delle N.T.A. del P.R.G., giacché il Comune di Firenze, pur avendo riconosciuto il rispetto del requisito dell'altezza fissato da detta disposizione, avrebbe comunque richiesto alcune integrazioni progettuali non pertinenti, al fine di ovviare ad una serie di elementi ritenuti contrastanti con il contesto esistente. In particolare venivano evidenziati, quali elementi di criticità, il rapporto con l'altezza degli edifici circostanti; la collocazione del fronte principale dell'edificio in progetto rivolto verso i resedi degli edifici esistenti,

dando conseguentemente il retro a via Vallombrosa; la mancata proposta di riqualificazione della viabilità; il mancato allineamento dell'edificio in progetto con l'edificato preesistente.
3.2. La censura non ha pregio.
Invero, dopo la modifica dell'art. 29 NTA del PRG, disposta dal Consiglio comunale con deliberazione del 21 dicembre 2009, l'edificazione nella zona di cui trattasi veniva subordinata alla presentazione di un Piano di recupero, non consentendosi più la possibilità di edificazione con intervento diretto.
Nel caso di specie il Piano di recupero presentato dalla ricorrente, secondo la discrezionale valutazione del Comune, risultava privo proprio degli elementi caratterizzanti un nuovo piano urbanistico, quali l'inserimento nel tessuto edilizio, l'eventuale necessità di opere di urbanizzazione e riqualificazione urbana.
Si è in proposito condivisibilmente ritenuto che il piano di recupero, previsto dalla normativa in tema di edilizia, è lo strumento utilizzato per attuare il riequilibrio nelle aree degradate e non è ipotizzabile che in tali aree, pur compromesse da fenomeni di urbanizzazione spontanea e incontrollata, possa essere eluso con titoli edilizi singoli per costruire, pur attenendo questi ultimi a lotti prospicienti su aree urbanizzate e interclusi; il piano di recupero attiene infatti non solo al recupero fisico degli edifici, ma anche e soprattutto rappresenta un'operazione complessa a scala urbanistica, che deve puntare alla rivitalizzazione di un comprensorio urbano (Cons. Stato, sez. V, 14/10/2014, n. 5078).
D'altro canto, tale affermazione è suffragata, nello specifico, dall'art. 28 del Regolamento edilizio che prevedeva, ai fini della presentazione di un Piano di recupero, l'obbligo di allegazione di elaborati inerenti la completa illustrazione dell'intervento edilizio e del suo sostenibile inserimento nel contesto urbano.
4. Con il secondo motivo viene dedotta la violazione dell'art. 97 della Costituzione quanto al mancato rispetto dei principi di buona fede e buon andamento da parte dell'Amministrazione.
La ricorrente argomenta che l'Amministrazione comunale avrebbe con la sua condotta sostanzialmente impedito la realizzazione dell'edificazione progettata, prima attraverso l'approvazione della variante urbanistica che ha modificato i criteri di assentibilità di progetti di sostituzione edilizia come quello di cui trattasi, poi violando i parametri di cui all'art. 29 delle N.T.A.
La tesi non persuade.
4.1. Quanto al primo dei profili denunciati va osservato che, come condivisibilmente rilevato dalla difesa del Comune, la Variante al P.R.G. approvata con la deliberazione consiliare n. 18/2010 ha introdotto una modifica di carattere generale, finalizzata a garantire la fruizione e la vivibilità di aree densamente urbanizzate.
E' pacifico, sotto tale aspetto, che le scelte di pianificazione urbanistica, rientrando nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui è titolare l'amministrazione, sono censurabili nell'ambito del sindacato di legittimità del giudice amministrativo, oltre che per violazione di legge, solo in caso di manifesta illogicità e/o irragionevolezza ovvero di insufficienza della motivazione, onde evitare un indebito sconfinamento nel merito amministrativo (Cons. Stato, ad. plen. 22 dicembre 1999, n. 24; sez. IV, 28 giugno 2018, n. 3987; sez. IV, 19 novembre 2018, n. 6484).
Né può ritenersi che in capo alla società fosse sorta una posizione di affidamento qualificato giuridicamente tutelata dal momento che l'autorità pianificatoria può anche apportare modificazioni peggiorative rispetto agli interessi del proprietario, in capo al quale è configurabile nulla più che una generica aspettativa 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 (T.A.R. Piemonte, sez. II, 03/01/2018, n. 11; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 05/03/2018, n. 263).
4.2. Peraltro il Comune appare avere congruamente e ragionevolmente motivato l'introduzione della nuova disciplina dell'area, sussistendo un evidente interesse pubblico modificare la disciplina relativa agli interventi ammissibili sui singoli immobili o complessi edilizi identificati nel P.R.G. allora vigente nelle zone omogenee di tipo B "*a prevalente destinazione residenziale e miste*" (art. 28 N.T.A.) – sottozona B1 "*Edificate sature*" (art. 29 N.T.A.) al fine di evitare interventi di

densificazione edilizia in lotti posti all'interno di isolati già fortemente urbanizzati, come quello dove era previsto l'intervento in discorso, a tutela della salubrità dell'edificato esistente oltre che di un ordinato sviluppo urbanistico.
Di qui l'obbligo di approvazione di uno strumento di pianificazione urbanistica attuativa per gli interventi di totale demolizione e ricostruzione, e il calcolo dell'altezza massima degli edifici di nuova costruzione in base all'altezza media degli edifici che costituivano il fronte stradale, ridotta a 7 metri qualora il nuovo edificio si collocasse all'interno di un isolato.
4.3. Segue da quanto esposto che neppure può configurarsi una violazione o disapplicazione del novellato art. 29 delle NTA in relazione al quale le doglianze di parte sono state già esaminate e respinte con lo scrutinio del motivo che precede.
5. Con il terzo motivo la ricorrente lamenta che, in violazione dell'art. 29 delle N.T.A. del P.R.G. e degli artt. 36 e 37 del Regolamento edilizio, il Comune ha escluso la possibilità di computare nella superficie utile la porzione seminterrata posta sotto il palazzo di [omissis].
La censura è infondata.
Assume la deducente che "*in sede di progetto potrà essere recuperata l'intera superficie coperta dell'edificio preesistente in aggiunta a quello spazio occupato dalla porzione seminterrata adibita a box auto che è – a questi fini – assolutamente irrilevante*".
In sostanza si afferma che, mediante la destinazione a box auto, tale superficie avrebbe potuto essere utilmente computata nel nuovo edificio anche senza procedere alla demolizione di un volume esistente.
5.1. La tesi si palesa però non condivisibile.
Va premesso che ai fini urbanistici, è considerato utile il volume o la superficie che consuma gli indici edificatori con la conseguenza che nuovi e più favorevoli indici di fabbricazione, non possono che interessare, nell'ambito della zona del territorio considerata dallo strumento urbanistico, se non le sole aree libere, con esclusione, quindi, di tutte le aree comunque già utilizzate a scopo edificatorio, ancorché le stesse si presentino fisicamente libere da immobili (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 03/04/2018, n. 882).
Lo strumento urbanistico, nel disporre le future conformazioni del territorio, considera le sole "aree libere", tali dovendosi ritenere quelle "disponibili" al momento della pianificazione, e ancor più precisamente quelle che non risultano già edificate (in quanto costituenti aree di sedime di fabbricati o utilizzate per opere di urbanizzazione), ovvero quelle che, nel rispetto degli standard urbanistici, risultano comunque già utilizzate per l'edificazione in quanto asservite alla realizzazione di fabbricati, onde consentirne lo sviluppo volumetrico (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 05/05/2016, n. 2265).
5.2. Segue da quanto esposto che anche l'utilizzazione a fini edificatori di volumi preesistenti non può che avvenire nel rispetto degli indici stabiliti dallo strumento urbanistico e dal regolamento edilizio.
La pretesa della ricorrente si palesa perciò contrastante con tale assunto dal momento che in tal modo essa potrebbe indebitamente fruire di una Sul non direttamente derivante dalla demolizione, perciò ponendosi in contrasto con la stessa definizione di ristrutturazione urbanistica connessa al Piano di recupero secondo cui "*L'intervento di ristrutturazione urbanistica U1 comprende le opere che eccedono i limiti indicati per la ristrutturazione edilizia R3 e che possono portare, attraverso la totale demolizione e ricostruzione dell'immobile originario, alla complessiva riorganizzazione planivolumetrica di uno o più edifici, anche con diversa collocazione sul lotto dei medesimi, fermi restando i preesistenti parametri urbanistici*".
La conservazione della parte interrata del piano seminterrato del fabbricato con destinazione a box auto non può che comportare, contrariamente all'assunto di parte, la sterilizzazione della relativa Sul, non consentendone il computo nella nuova costruzione e il recupero di ulteriore volume.
Discende da quanto esposto che il ricorso principale va rigettato in quanto infondato.
6. Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 5.12.2012 [omissis] ha impugnato la comunicazione del Servizio Pianificazione del Comune con cui si comunicava che gli atti prodotti da

parte della ricorrente non consentivano di dimostrare i titoli legittimanti lo stato attuale degli edificati oggetto del Piano di recupero.
6.1. Appare fondata in parte la tesi della difesa del Comune secondo cui il gravame è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse posto che il ricorso appare finalizzato, oltre che all'annullamento dell'atto contestato in principalità, a chiedere la condanna dell'Amministrazione all'approvazione del Piano di recupero. Invero, nelle more del ricorso, è intervenuta una nuova disciplina urbanistica a tenore della quale simili interventi, non sono più realizzabili per tramite di piano attuativo, bensì tramite intervento diretto e dunque sotto tale profilo nessuna utilità potrebbe trarre la ricorrente dall'eventuale esito favorevole del processo.
7. Il ricorso è comunque infondato anche nel merito.
Con il primo dei motivi aggiunti la società ricorrente deduce che le concessioni edilizie in sanatoria n. [omissis] e n. [omissis], rilasciate dall'amministrazione, proverebbero la conformità urbanistico - edilizia dell'immobile in questione.
La tesi è priva di pregio dal momento che le concessioni in parola si limitano a legittimare il "*cambio di destinazione da garage a officina riparazione auto e autocarrozzeria e da garage a negozio per il commercio al dettaglio di autoveicoli e moto*" senza alcuna menzione in ordine alla sussistenza di un valido titolo edilizio che non può semplicemente essere affermato per implicito, avendo il procedimento di sanatoria un oggetto del tutto differente.
E' noto, infatti, che i provvedimenti di condono hanno natura eccezionale e non possono estendere la loro valenza oltre lo specifico oggetto di sanatoria per il quale sono stati emessi, peraltro sulla base della rappresentazione di parte attraverso gli elaborati prodotti (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 07/02/2019, n. 224 T.A.R. Umbria, 21/06/2018, n. 403).
Non può, per altro, verso ritenersi esistente un "dovere" dell'amministrazione di rintracciare i titoli legittimanti lo stato attuale degli immobili essendo per contro onere del privato che intende intraprendere un'iniziativa edilizia dimostrare la legittimità urbanistico edilizia dello stato attuale degli immobili sui quali intende intervenire.
8. Con il secondo dei motivi aggiunti la Società ricorrente lamenta la violazione
dell'art.18 L.241/90, nonché eccesso di potere per travisamento dei fatti e ingiustizia manifesta per avere il Comune eseguito solo un'istruttoria parziale, peraltro finalizzata, in danno della deducente, a enucleare solo gli elementi fattuali idonei a dimostrare l'insussistenza dei titoli legittimanti l'intervento.
La censura non è fondata.
Come già esposto, l'amministrazione non era tenuta a sostituirsi all'interessata nella ricerca dei titoli di legittimazione dell'intervento atteso che la verifica del possesso del titolo a costruire costituisce un presupposto, la cui mancanza impedisce all'amministrazione di procedere oltre nell'esame del progetto (T.A.R. Sardegna, sez. II, 10/09/2012, n. 7859 e, in ogni caso va dimostrata l'esistenza d'una situazione giuridica che abilita il titolare a sfruttare pienamente la potenzialità edificatoria dell'immobile o dell'area di cui si domanda la trasformazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16/06/2017, n. 2951).
D'altro canto, il generale principio secondo il quale è esclusa la possibilità per la pubblica Amministrazione di richiedere ai privati informazioni o documenti di cui la medesima già disponga introdotto all'art. 18 della legge n. 241 del 1990 può trovare applicazione solo se effettivamente tale documentazione sia nella disponibilità dell'amministrazione procedente, circostanza questa che nella fattispecie non appare dimostrata.
Peraltro, tutti i provvedimenti abilitativi rilasciati dal Comune in relazione al complesso immobiliare in discorso convergono nel dimostrare che i relativi titoli edilizi furono emessi per la realizzazione di locali interrati, ossia per una situazione difforme da quella risultante nell'attualità, non rilevando a tal fine l'esistenza di elementi indiziari che condurrebbero, secondo la ricorrente, a conclusioni diverse.
9. Né maggior pregio può essere assegnato al terzo motivo con cui si assume che la dimostrazione della legittimità dello stato attuale dell'immobile sarebbe evincibile dal rilascio, ad opera dell'amministrazione, del certificato di agibilità.

Il permesso di costruire ed il certificato di agibilità sono collegati a presupposti diversi e danno vita a conseguenze disciplinari non sovrapponibili, dato che il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio, essendo stato sottolineato che i diversi piani possano convivere sia nella forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative sia in quella patologica di una loro divergenza (Cons. Stato, sez. V, 29/05/2018, n. 3212; id., sez. V, 30 aprile 2009 n. 2760; id., sez. IV, 24 ottobre 2012 n. 5450).
Ne discende che non è possibile ricavare la conformità edilizia delle opere dall'accertamento incidentalmente compiuto ai fini del rilascio del certificato di agibilità, cui non può essere ascritto il significato di riconoscimento implicito di sanatoria edilizia (T.A.R. Liguria, sez. I, 25/06/2018, n. 5649.
Peraltro, lo stesso documento invocato dalla ricorrente afferma che "*la presente licenza viene rilasciata esclusivamente ai sensi dell'art.221 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie 27/7/34 n.1265 e della conformità della costruzione al progetto approvato e non ha alcun riferimento con la statica del fabbricato*",
11. Le ulteriori censure sono tutte volte a dimostrare che la legittimità dello stato attuale della costruzione sarebbe evincibile, indirettamente, per presunzioni da una serie di documenti rilasciati nel corso del tempo dallo stesso Comune o da altre Autorità (licenza di agibilità, indice di fabbricabilità fondiario, nulla osta dei Vigili del Fuoco, proroghe della licenza edilizia).
In proposito non può che ribadirsi quanto precedentemente rilevato in ordine alla rilevanza specifica e "settoriale" di tale documentazione non idonea, neppure se considerata nel suo complesso, a pervenire ad una dichiarazione di conformità dell'immobile al progetto di cui alla licenza edilizia a suo tempo rilasciata che non può trovare in essi alcuna equipollenza o convertirsi in un assenso presuntivo della sua legittimità.
In tal senso non può attribuirsi rilievo neppure alla proroga (*rectius* rinnovo) della licenza di costruzione (scaduta nell'aprile del 1962) posto che anche in questo titolo viene confermato che il titolo venne rilasciato per un "Locale sottosuolo da adibirsi a garage privato".
12. La società ha avanzato anche una richiesta di risarcimento del danno fondata sull'asserita illegittimità del suo comportamento dell'amministrazione.
Come è noto, la responsabilità civile della Pubblica amministrazione non consegue automaticamente all'annullamento del provvedimento amministrativo (ovvero all'accertamento della sua illegittimità), in sede giurisdizionale. Non è infatti sufficiente il solo annullamento dell'atto lesivo, occorrendo la prova che dalla colpevole condotta amministrativa sia derivato, secondo un giudizio di regolarità causale, un pregiudizio direttamente riferibile all'assunzione od all'esecuzione della determinazione *contra ius* lesivo del bene della vita spettante all'attore (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 3 dicembre 2018, n. 6833; id., sez. IV, 6 aprile 2016, n. 1356; id. 1° luglio 2015, n. 3258).
Ne discende che la domanda risarcitoria va respinta una volta accertata la legittimità dell'atto impugnato, perché diviene carente il requisito dell'ingiustizia del danno, essenziale per integrare la fattispecie di responsabilità ai sensi dell'art. 2043, cod. civ. (Cons. Stato, sez. V, 11/01/2018, n. 118, id., sez. VI, 02/11/2017, n. 5063).
Ne segue che la domanda va rigettata.
Le spese del giudizio possono essere compensato in ragione della complessità e particolarità della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:
- respinge il ricorso principale,

- in parte dichiara improcedibile e in parte respinge il ricorso per motivi aggiunti;
- respinge la richiesta di risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente
Bernardo Massari, Consigliere, Estensore
Gianluca Bellucci, Consigliere

L'ESTENSORE
Bernardo Massari

IL PRESIDENTE
Saverio Romano

IL SEGRETARIO