

N. 00596/2009 REG.SEN.

N. 01494/2007 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 1494 del 2007, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Soc. Rubens Immobiliare S.r.l., Soc. Alfieri S.r.l., Soc. Cassis S.r.l., Soc. Euro S.r.l., Soc. La Casa S.r.l., Soc. Napoli Resort S.r.l., Soc. S. Croce 2010 S.r.l., Soc. Ceciana S.r.l., rappresentati e difesi dall'avv. Duccio Maria Traina, con domicilio eletto presso Duccio Maria Traina in Firenze, via Lamarmora 14; Soc. Fase S.r.l.;

contro

Comune di Firenze, rappresentato e difeso dagli avv. Annalisa Minucci, Claudio Visciola, con domicilio eletto presso Claudio Visciola in Firenze, c/o Ufficio Legale Comunale;

per l'annullamento

- delle ordinanze del Direttore della Direzione Urbanistica in data 29.6.2007, nn. 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756 e in data 12.7.2007 n. 786 con le quali è stata dichiarata la nullità di altrettante denunce di inizio attività relative ad autonomi edifici facenti parte del complesso immobiliare posto in Firenze tra via G.F. Mariti n. 42, Via Ponte di Mezzo 17, Via Giovanni dei Marignolli n. 61, Via Giovanni da Empoli n. 2, e di ogni atto connesso, tra cui i provvedimenti di sospensione dei lavori relativi alle suddette d.i.a..

Visti i motivi aggiunti depositati il 9 gennaio 2009 e proposti contro il Comune di Firenze

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale di Firenze n.88 del 13 ottobre 2008 recante "l'individuazione come zone di recupero delle zone F e G esistenti"

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26/02/2009 il dott. Andrea Migliozi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Nel ricorso qui all'esame si espone che la società Rubens Immobiliare ha acquistato in data 1/12/2007 il complesso immobiliare ex militare denominato "Panificio Militare" sito in via Mariti, via Ponte di Mezzo, via Giovanni da Marignolli e via Giovanni Da Empoli, mentre le altre Società ricorrenti, meglio specificate in epigrafe, sono tutte promittenti acquirenti di singoli fabbricati siti all'interno dell'ex Panificio, immobile che cessato la sua destinazione per finalità militari, venendo inserito nell'anno 2000 tra quelli da dismettere.

Nell'aprile e nel maggio del 2007 la Rubens Immobiliare e le altre otto Società qui ricorrenti hanno presentato al Comune di Firenze altrettante D.I.A. rispettivamente per la sistemazione delle aree esterne e per opere di ristrutturazione volte a recuperare ad uso abitativo i singoli fabbricati. In particolare, per effetto delle procedure D.I.A. attivate delle Società interessate, gli edifici del complesso immobiliare de quo, classificato come Zona F, sottozona F2e con simbolo "attrezzature militari e di polizia" sono oggetto di interventi di ristrutturazione finalizzati alla realizzazione di complessive 183 nuove abitazioni.

Il Comune di Firenze, dopo aver sospeso i lavori relativi alle D.I.A., con nove ordinanze, di cui otto adottate in data 29 giugno 2007 e una assunta in data 12 luglio 2007 ha dichiarato la nullità delle denunce di inizio attività suindicate, "stante la mancanza dei presupposti legittimanti" indicati nella parte narrativa dei provvedimenti stessi.

E nella parte motiva degli atti d'annullamento de quibus l'Amministrazione comunale, dopo aver richiamato i pareri contrari della Commissione Edilizia (seduta dell'8/5/2007, decisione n.519) e del Comitato di Direzione(27/4/2006), ha rilevato, in particolare, che :

a) la destinazione a zona F sottozona F2e impressa all'area di cui trattasi non costituisce vincolo preordinato all'esproprio e dunque la stessa è del tutto valida ed efficace in quanto non soggetta alla decadenza prevista dall'art.9 del DPR 8/6/2001 n.327...;

b) la D.I.A. in argomento è altresì in contrasto con gli artt.50 e 52 delle NTA del PRG che relativamente alla zona F, sottozona F2 prevedono che il PRG debba attuarsi “.. previa redazione ed approvazione da parte del Comune di un progetto unitario esteso all'intera perimetrazione”

Le Società interessate hanno impugnato con ricorso notificato il 20 settembre 2007 tali provvedimenti, deducendone la illegittimità per i seguenti motivi:

Violazione e falsa applicazione del PRG del Comune di Firenze(in particolare artt.50 e 52 N.T.A.), eccesso di potere per carenza del presupposto;

Violazione e falsa applicazione art.9 DPR 8/6/2001 n.327; eccesso di potere per illogicità manifesta;

Questa Sezione, chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, con ordinanza n.930 del 19/12/2007 respingeva l'istanza cautelare e tale ordinanza veniva riformata in sede di appello dal Consiglio di Stato Sez.IV che con ordinanza n.1557 del 18/3/2008 accoglieva la chiesta tutela cautelare.

Successivamente, il Comune di Firenze con deliberazione consiliare n.88 del 13/10/2008 si determinava a .

”1. individuare, ai sensi dell'art.27 della legge 5/8/1978 n.457 come zone di recupero le zone “F” e “ G “ inserite all'interno del Centro Storico così come definito dall'art.15 delle NTA del PRG;

2 di stabilire che all'interno di tali zone vi sia l'obbligo di Piano di recupero quando si intenda riutilizzare gli immobili preesistenti già desinati a funzioni pubbliche o di pubblico interesse per destinazioni d'uso diverse dalla disciplina generale delle zone “F” e “G” del vigente PRG”.

Con tale atto deliberativo, in particolare, il civico consesso dopo aver ripercorso la vicenda giudiziaria e richiamato i provvedimenti

giurisdizionali del Tar e del Consiglio di Stato sopra citati, riteneva “necessario identificare le zone “F” e “G” esistenti all’interno delle zone “A” come aree potenzialmente soggette ad un processo di degrado dell’assetto urbanistico, tale da rendere applicabile l’art.27 della legge n.457/78 a tutela degli interessi pubblici coinvolti... e di conseguenza di dovere assoggettare le predette aree a Piano di Recupero obbligatorio nel caso si intenda riutilizzare gli immobili preesistenti già destinati a funzioni pubbliche o di pubblico interesse per destinazioni d’uso diverse da quelle previste nel vigente PRG per le zone “F” e “G” , con lo scopo di assoggettare a disciplina pianificatoria attuativa le trasformazioni di tali aree urbane , contemperando le legittime aspettative dei proprietari delle aree con le altrettanto legittime competenze pianificatorie del Comune”.

Avverso tale provvedimento la Rubens Immobiliare e le altre Società suindicate hanno proposto motivi aggiunti (depositati il 9/1/2009), deducendo i seguenti mezzi d’impugnazione:

Violazione e falsa applicazione dell’art.27 della legge 5 agosto 1978 n.457 nonché dei principi in tema di adeguatezza , effettività ed imparzialità della pianificazione urbanistica e territoriale. Eccesso di potere per travisamento dello stato di fatto, carenza di istruttoria ed illogicità del provvedimento. Difetto di motivazione , sviamento del potere ed elusione di pronunce giurisdizionali;

Violazione e falsa applicazione dell’art.27 della legge n.457/78, degli artt.7 e ss. della legge n.1150/1942, dell’art.73 e degli artt.15 e ss. della legge regione toscane .1/05, degli artt.10 e ss.del DPGR 9 febbraio 2007 n.3/R nonché dell’art.7 della legge n.241/90 e dei principi in tema di partecipazione dei privati alla pianificazione e leale collaborazione tra le istituzioni pubbliche. Eccesso di potere per carenza di istruttoria insufficienza della motivazione.

Il Comune di Firenze costituitosi in giudizio ha eccepito l’improcedibilità del ricorso originario e l’inammissibilità dei motivi aggiunti; quindi, nel merito ha contestato la fondatezza dei propositi gravami di cui ha chiesto la reiezione.

DIRITTO

In via pregiudiziale la difesa del resistente Comune di Firenze eccepisce l’improcedibilità del ricorso per carenza di interesse “ stante la procedura concordemente avviata per l’approvazione di un piano di recupero”.

L’eccezione va respinta in ragione della sua palese inconsistenza .

Invero la circostanza riferita dal patrocinio del Comune a sostegno della dedotta eccezione al di là della sua indeterminatezza e genericità, può qualificarsi al massimo come una iniziativa che però non risulta sia approdata “a buon fine”, nel senso che all’avviata procedura non ha fatto seguito l’adozione da parte del Comune di alcun provvedimento e/o determinazione conclusiva, sicchè l’assenza di atti che possano dirsi sostitutivi del disposto annullamento delle D.I.A. o comunque soddisfattivi delle posizioni fatte valere dalle Società ricorrenti impedisce nella maniera più assoluta di configurare il venir meno in capo alle medesime dell’interesse sostanziale e processuale alla decisione di merito del ricorso.

Passando all’esame delle questioni giuridiche sollevate a mezzo del gravame originario, col primo motivo d’impugnazione parte ricorrente contesta la fondatezza del rilievo dell’Amministrazione secondo cui con l’intervento edilizio recato dalle D.I.A. si verrebbe a realizzare un non ammissibile mutamento di destinazione d’uso del complesso immobiliare per cui è causa: l’addebito mosso dall’Amministrazione si reggerebbe su una lettura “distorta” della disciplina urbanistica dettata per l’area su cui insiste il complesso immobiliare e l’utilizzo abitativo dei fabbricati sarebbe pienamente conforme alla normativa di PRG.

In particolare, l’erroneità dell’assunto dell’Amministrazione sarebbe data dal fatto che la classificazione “F2e” e il simbolo “attrezzature militari e di polizia” apposti al complesso immobiliare “de quo” non costituiscono una prescrizione finalizzata ad imporre la conservazione della destinazione d’uso in parola e rivestendo, in particolare, il simbolo di che trattasi un valore meramente ricognitivo.

In altri termini, secondo parte ricorrente, la destinazione recata dal PRG in quanto meramente descrittiva non può comprimere la libertà di utilizzazione dell’immobile per destinazioni diverse da quella di attrezzature militari e di polizia, di talchè una volta cessato l’uso militare, il compendio immobiliare può essere adibito alle destinazioni diverse ammesse per il centro storico fuori le mura fino agli interventi di ristrutturazione.

Tale tesi, ancorchè pregevolmente prospettata, non appare condivisibile.

Ai fini di una corretta impostazione della questione giuridica qui sollevata occorre necessariamente tener presente con chiarezza i dati della disciplina urbanistica comunale che caratterizzano gli immobili in contestazione, lì dove il PRG del Comune di Firenze inserisce il complesso immobiliare di che trattasi in zona A, sottozona A3(centro storico fuori le mura), con destinazione a zona F, sottozona F2e (attrezzature pubbliche e servizi pubblici di interesse urbano e territoriale), con il simbolo “attrezzature militari e di polizia”, con l’ulteriore precisazione che la lettera “e” sta a significare le attrezzature

esistenti.

In particolare, poi, la disciplina esplicativa delle sottozone "F2" (attrezzature e servizi pubblici di interesse urbano e territoriale) è contenuta nell'art.52 delle NTA che così dispone: "52.1 – Tali sottozone comprendono le aree e gli edifici destinati ad attrezzature pubbliche amministrative.....

Le specifiche destinazioni d'uso sono individuate con apposita simbologia nelle planimetrie di PRG".

Inoltre, "52.2: In tali sottozone il PRG si attua per intervento edilizio diretto, previa redazione ed approvazione da parte del Comune di un progetto unitario esteso all'intera perimetrazione".

Ciò precisato il problema giuridico di fondo da dirimere è quello della valenza delle previsioni appena indicate e precisamente appurare se la classificazione F2 e il simbolo attrezzature militari costituiscono un precetto volto alla conservazione di tale destinazione d'uso (come interpretato dall'Amministrazione) oppure hanno invece una funzione meramente ricognitiva o comunque di censimento del patrimonio esistente di guisa che la destinazione pubblicistica cessa col venir meno

dell'uso specifico (nella specie, quello militare).

Ebbene, dall'ordito normativo recato dal PRG appare ragionevole ritenere che si è in presenza di prescrizioni introduttive di una destinazione di zona e cioè di una classificazione tipologica della zona di riferimento, con la destinazione di funzioni specifiche, quelle che individuano ai sensi del D.M. 2 aprile 1968 n.1444 le zone di pubblico interesse.

Un tanto è peraltro evincibile da un elemento ben preciso, quello per cui il citato art.52.1 delle NTA comprende nelle sottozone F2 le aree e gli edifici destinati ad attrezzature pubbliche, lì dove siamo di fronte a due concetti diversi, quello di zona e quello di area dalla cui distinzione nascono conseguenze giuridiche rilevanti proprio con riferimento alla natura dei vincoli apposti dalle destinazioni.

Invero, mentre la zona (nella specie, la sottozona) identifica una parte del territorio cui corrisponde una funzione specializzata, l'area, invece, è un concetto topografico più ristretto e precisamente una porzione più limitata in ordine alla quale l'Amministrazione in sede di PRG effettua una sorte di prenotazione per insediare impianti ed opere pubbliche, con la conseguenza, in questo caso, che se l'opzione fatta dall'Ente pubblico non viene attuata in un determinato arco di tempo, l'area in questione viene liberata da quella sorte di ipoteca ad uso pubblico apposta in origine

dallo strumento urbanistico.

Nel caso in esame, allora, le previsioni di cui agli artt.50 e 52 del PRG del Comune di Firenze, quali dati normativi posti a fondamento degli adottati provvedimenti di annullamento delle varie D.I.A., anche in ragione della dizione letterale da essi recata, hanno operato in concreto una zonizzazione e non una localizzazione ed in tal senso la classificazione F2 ha sì valore precettivo.

Per il vero, va dato atto che un elemento di mera ricognizione nella specie pure sussiste ed è rappresentato dalla simbologia “attrezzature militari e di polizia” : se l’adibizione ad uso militare del complesso immobiliare è venuta meno con la dismissione formale dell’immobile (e tale circostanza risulta pacificamente ammessa) è del tutto evidente che la specifica funzione attribuita ai fabbricati in questione non può più essere conservata, ma ciò non fa venir meno però la più generale funzione ad uso pubblico recata dalla destinazione F2 che, come sopra osservato, accomuna gli edifici e le aree di una più vasta parte del territorio (appunto, la sottozona) e che perciò stesso rimane validamente impressa . In altri termini, la disciplina urbanistica nella specie è congegnata in modo tale che ad una destinazione d’uso caratterizzante il singolo complesso immobiliare che viene meno “naturaliter” subentra la destinazione generale di zona e siffatto meccanismo normativo non appare contra legem e/o incongruente e neppure risulta produttivo di lesioni delle posizioni dei soggetti che hanno acquistato o promesso di acquistare i fabbricati facenti parte del c.d.ex Panificio militare.

A questo punto ci si deve occupare degli altri , intersecanti profili di illegittimità dedotti dalla parte ricorrente col secondo motivo di gravame a mezzo del quale si afferma l’ammissibilità dell’intervento edilizio oggetto delle denunce di inizio attività e la correlata illegittimità dei provvedimenti qui impugnati, sul rilievo che nella specie la destinazione “F2e” con il simbolo “attrezzature militari e di polizia”, in quanto costituente un vincolo preordinato all’espropriazione o comunque sostanzialmente ablatorio, sarebbe decaduta per decorso del quinquennio dall’approvazione del piano regolatore generale, con la possibilità, in tal modo per i privati interessati di realizzare un intervento di ristrutturazione volto ad un uso abitativo del complesso immobiliare.

Anche tali censure, ad una approfondita indagine , non paiono cogliere nel segno.

La giurisprudenza costituzionale ha elaborato, com’è noto i criteri di individuazione dei vincoli di inedificabilità assoluta e preordinati all’esproprio ovvero aventi caratteri sostanzialmente espropriativo rispetto ai c.d. vincoli conformativi, in ispecie, con le sentenze 29 maggio 1999 n.179, 18 dicembre 2001 n.411 e 9 maggio 2003 n.148,

identificandoli con quelli che producono lo svuotamento del contenuto del diritto di proprietà, incidono sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile ovvero da diminuirne in modo significativo il valore di scambio: in tali sensi peraltro si è espressa la giurisprudenza amministrativa formata in relazione all'art.2 della legge n.1187 del 1968 (ex multis, Cons Stato Sez. V 3/172001 n.3 e 24/2/2004 n.745). Tali indicazioni poi possono valere anche nell'attuale vigenza dell'art.9 commi 3 e 4 del DPR 8 giugno 2001 n.237 che ha solo disciplinato con una diversa terminologia la regola della durata quinquennale, disciplinando espressamente gli istituti della decadenza e della reiterazione.

Natura e contenuto diversi ha invece la categoria dei vincoli c.d. conformativi, enucleabile in relazione ad una previsione di tipologia urbanistica che non configura una "prenotazione" dell'Amministrazione all'inedificabilità assoluta o all'espropriazione, trattandosi di una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia e per ciò stesso con validità a tempo indeterminato, ai sensi dell'art.11 della legge n.1150 del 17 agosto 1942.

La Corte costituzionale con la citata, fondamentale sentenza n.179 del 1999 ha avuto modo di precisare che "sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene".

Trattasi, in altri termini di limiti non ablatori posti nei regolamenti urbanistici o nella pianificazione urbanistica connaturali alla proprietà e che per ciò stesso sfuggono allo schema ablatorio e che si risolvono nell'imporre per il titolare del diritto dominicale intenzionato a trarre relative utilità dal bene l'osservanza di una data procedura (cfr TAR Lombardia Brescia 11/6/2007 n.507; TAR veneto Sez. II 3/4/2008 n.3128): in tale ottica e con le predette finalità "limitative" vanno lette le disposizioni di cui agli artt.50 e 52 delle NTA del PRG lì dove prevedono che l'attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico generale debba avvenire.. "previa redazione ed approvazione da parte del Comune di un progetto unitario esteso alla intera perimetrazione

Ritornando al concetto giuridico di vincoli senza valenza ablatoria, lo stesso è stato peraltro più volte ribadito dai giudici di merito, lì dove si è statuito che non possono essere annoverati nella categoria dei vincoli sostanzialmente espropriativi (secondo la definizione di cui all'art.39 comma 1 del citato DPR n.327/2001) quei vincoli derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato (cfr, tra le tante, Cons Stato sez V 6/10/2000 n.5327; idem Sez VI 14/5/2000 n.2934; Sez.IV 28/2/2005 n.693; Cass.

Civ. 26 gennaio 2006 n.1626).

E' con quest'ultimo taglio interpretativo (quello che definisce le previsioni di tipologia urbanistica inerenti alla potestà conformativa) che va letta e interpretata la destinazione della sottozona F2e- attrezzature e servizi pubblici e tanto anche alla luce della disciplina urbanistico-edilizia recata in subjecta materia da alcune disposizioni del Regolamento edilizio del Comune di Firenze del 2007, quelle contenute all'art.202/bis, dal seguente , inequivocabile tenore:

“1 Il vincolo preordinato all'esproprio che può gravare sia su aree libere che su edifici esistenti ha la durata di cinque anni da quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità: lo stesso decade se entro tale termine non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera e trova applicazione entro i termini di efficacia del vigente PRG la disciplina dettata dall'art.9 del DPR n.380/2001 e dall'art.27 quarto comma della legge n.457/1978;

...3 in caso di immobili classificati dal vigente PRG come attrezzature esistenti, caratterizzate dalla lettera “e” (esistente) associata al relativo simbolo identificativo, indipendentemente dall'effettivo permanere in loco dell'attività che ha dato origine alla classificazione , non trattandosi di vincolo preordinato all'esproprio, non si determina alcuna decadenza;

4 le aree per le quali siano decaduti i vincoli preordinati all'esproprio comprese entro i perimetri di cui alla zone omogenee A1,A2,A3,A4,A5 (art.15 NTA) non sono da considerarsi come aree non pianificate ma sono soggette alla disciplina di cui alle sottozone corrispondenti”.

In tali norme viene consacrata in maniera espressa la volontà dell'Amministrazione comunale di configurare dei vincoli di conformità proprio in relazione alla parte di territorio omogenea , di aree e fabbricati contrassegnata dalla tipologia F2e e ciò nell'ambito di un potere discrezionale tradizionalmente riconosciuto all'Ente pubblico in sede di pianificazione territoriale.

L'eco puntuale della normativa edilizia testè citata è rappresentata dalle osservazioni che hanno contrassegnato il parere reso a sostegno delle impugnate ordinanze di annullamento delle D.I.A. dal Comitato di direzione nella seduta del 27 aprile 2006, lì dove l'Organismo tecnico prende atto delle ragioni di carattere preclusivo alle opere di ristrutturazione edilizia ai fini abitativi recate dal Regolamento edilizio in questione, a dimostrazione che lo jus poenitendi concretamente esercitato dall'Amministrazione a mezzo dei provvedimenti impugnati risulta essere supportato da adeguati e congrui rilievi tecnico- normativi oltreché fondato su corretti presupposti di fatto e di diritto.

Conclusivamente, sul punto, la previsione F2e va considerata come normale vincolo di natura conformativa, discendente dalle ordinarie scelte di pianificazione urbanistica, quindi non soggetta al normale termine quinquennale di decadenza, la cui validità è a tempo indeterminata (come stabilito dall'art.11 della legge "urbanistica" n.1150 del 17 agosto 1942) e senza che possa nella specie configurarsi una compressione del diritto di proprietà nei sensi di cui all'art.42 terzo comma della Costituzione.

In forza delle suestese osservazioni il ricorso, in relazione alla accertata infondatezza delle censure formulate con i due motivi di impugnazione, va respinto.

Relativamente al gravame per motivi aggiunti, ci si deve occupare dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa del Comune di Firenze.

Essa è infondata.

In realtà l'Ente resistente fa valere sostanzialmente, come già peraltro, eccetto nei confronti del ricorso originario, una sorta di carenza di interesse da parte delle ricorrenti: ora, al di là, anche qui della genericità con cui l'eccezione viene formulata, la dedotta sopravvenuta carenza di interesse è del tutto insussistente, indimostrata e comunque non è configurabile in relazione ad una "procedura conciliativa" solo avviata.

Passando all'esame del merito dell'impugnativa proposta avverso la delibera del Consiglio Comunale di Firenze n.88 del 13/10/2008 avente ad oggetto: "individuazione come zone di recupero delle zone F e G", col primo mezzo d'impugnazione parte ricorrente contesta la legittimità della scelta operata dall'Amministrazione di subordinare l'intervento edificatorio de quo alla presentazione e approvazione di un piano di recupero sul rilievo che tale prescrizione è affetta da un travisamento dei fatti dal momento che nella specie non sussisterebbero le condizioni di degrado che giustificano l'applicazione dell'istituto di cui all'art.27 della legge n.457/7 e risolvendosi, la medesima prescrizione, in una violazione del dictum cautelare del giudice amministrativo d'appello.

La tesi sostenuta dalle ricorrenti non appare condivisibile.

Invero, la critica mossa alla scelta operata dall'Amministrazione si fonda su una interpretazione per così dire restrittiva dell'istituto urbanistico del piano di recupero, lì dove si accede da parte ricorrente ad una visione che, per il vero, la giurisprudenza ha ampliato dagli angusti limiti propri dell'originaria definizione.

Vero è, infatti, che il presupposto richiesto per legittimare la redazione e approvazione di un Piano di Recupero è rappresentato principaliter

dall'esistenza concreta ed effettiva di un patrimonio edilizio degradato, costituito cioè da immobili fatiscenti, abbandonati, coma da superfetazioni e che quindi tali condizioni nella specie non sussisterebbero; ciò nondimeno, il Collegio ritiene di dovere aderire a quell'orientamento giurisprudenziale(cfr Cons stato Sez. IV 11/4/2007 n.1606) secondo cui “ i piani di recupero possono prevedere non solo il mero recupero, ma anche le modificazioni urbanistiche necessarie al più consono assetto del territorio”. In altri termini appare condivisibile la tesi affermata in subjecta materia per cui il recupero può ben riguardare aree ed immobili che abbisognino di un intervento di conservazione, risanamento, ricostruzione e utilizzazione razionale del patrimonio immobiliare al di là dell'esistenza o meno di uno stato di degrado inteso stricto sensu.

E il divisamento assunto dal Comune di Firenze con la deliberazione qui gravata si pone esattamente nell'alveo delle caratteristiche e finalità conferite dalla giurisprudenza testè citata allo strumento del Piano di Recupero , com' è ricavabile dalla disamina delle ragioni esplicitamente contenute nell'atto deliberativo de quo.

Il Consiglio Comunale, invero, prendendo l'abbrivio dalla vicenda processuale all'esame e tenuto altresì conto delle connotazioni specifiche delle realtà territoriali come quella costituita dall' ex Panificio militare ha deciso, nell'esercizio di un suo preciso potere discrezionale di procedere a conferire per alcune parti del territorio , identificate con i perimetri che includono le zone F e G, , “interne al Centro Storico” e “ per dimensione e localizzazione di particolare significato per la città” un assetto pianificatorio coerente ed unitario , in modo da non stravolgere il contenuto dell'impianto urbanistico generale .

In questa ottica, l'Organo consiliare si è fatto carico della necessità di approntare una disciplina per quelle situazioni, come quella qui in rilievo, in cui venga ad aversi una dismissione e poi la successiva trasformazione di numerose ed estese aree del territorio urbano, ricadenti in Zona A, sottozone F e G e destinate in origine ad attrezzature e servizi pubblici di interesse urbano e territoriale”, lì dove in tali situazioni il riutilizzo di contenitori come quello dell'ex panificio ben può dare luogo a fenomeni di degrado , in assenza di un disciplina che regoli in maniera più dettagliata gli interventi modificativi o sostitutivi a farsi e tanto, come sottolineato nella parte motiva dell'atto deliberativo de quo, al fine di contemperare le legittime aspettative dei proprietari delle aree con le altrettanto legittime competenze pianificatorie del Comune.

Ora, se per definizione la redazione e approvazione di un Piano di Recupero costituisce uno strumento di definizione degli interessi pubblico-privati, quello prescritto dal Consiglio comunale e che ben si attaglia al caso di specie dove una ridefinizione degli standards urbanistici

si rende necessaria per il “nuovo” utilizzo abitativo delle aree e dei fabbricati in questione, lì dove nel caso dell'ex Panificio militare, sia intervenuta una cessazione delle funzioni ad uso pubblico e la progettata trasformazione degli immobili può comportare un decremento di detti standards con innegabili riflessi di carattere negativo in ordine alla qualità della vita delle persone abitanti nella zona interessata.

Quelle testè indicate costituiscono la ratio e la portata del decisum recato dalla deliberazione consiliare n.88/2008 in contestazione, scelta della quale, come si evince dalla semplice lettura della parte narrativa della delibera n.80/2008, l'Amministrazione procedente ha dato compiuta e corretta contezza con l'articolata motivazione ivi esposta sia in punto di fatto che di diritto.

D'altra parte, se così è, nella specie, tutt'al più si può parlare dell'introduzione di un “aggravio procedurale”, imposto alle Società ricorrenti, beninteso, a tutela delle esigenze di una razionale pianificazione del territorio come valutate dall'Amministrazione comunale nell'esercizio di un potere discrezionale spettante da sempre all'Ente pubblico, ma anche a garanzia degli interessi dell'acquirente e promittenti acquirenti degli immobili in questione che vedono riconosciuto in maniera indiscutibile il loro jus aedificandi sia pure secondo le modalità e i limiti costruttivi recati dall'approvando Piano di Recupero.

E allora non si può parlare di un divieto “tout court” dell'intervento edilizio diretto bensì della legittima, congrua e non illogica previsione di un intervento edilizio per così dire concordato dettato dall'esigenza di tutelare aspetti di gestione del territorio non capricciosamente voluta dall'Amministrazione, ma imposta dalla constatata necessità di disciplinare in dettaglio l'entità e le modalità di esecuzione degli standards urbanistici preordinati ad evitare possibili situazioni di degrado nei sensi già esposti e comunque posti a garanzia di una utilizzazione del patrimonio immobiliare migliore di quella, allo stato, esistente.

L'operato del Comune, quindi si appalesa legittimo, risulta adeguatamente giustificato dalla copiosa motivazione di ordine tecnico-amministrativa esposta nella parte narrativa della delibera de qua, rivelandosi in sintonia con le prescrizioni del PRG che agli artt.50 e 52 prevedono l'attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico “previa redazione e approvazione da parte del Comune di un progetto unitario esteso all'intera perimetrazione”. Vale, inoltre, osservare in ordine alla lamentata compressione del diritto all'edificazione che nella specie con la prescritta approvazione del piano di recupero non si va a limitare le destinazioni d'uso contemplate dal PRG, bensì unicamente a disciplinare le modalità di realizzazione di tali destinazioni d'uso, il che non solo non è vietato e neppure precluso dalla normativa urbanistica comunale, ma rientra nelle facoltà rimesse alla pubblica amministrazione nell'esercizio

del proprio potere pianificatorio.

Parte ricorrente lamenta inoltre l'avvenuto aggiramento di pronunce giurisdizionali, ma il vizio è inconfigurabile, atteso che la pronuncia del giudice amministrativo di appello (l'ordinanza cautelare n.1557/08 del Consiglio di Stato) non ha certo il carattere della cosa giudicata e costituisce unicamente una misura, appunto, cautelare che anzi è stata oggetto di disamina da parte del Consiglio Comunale che ha assunto le determinazioni qui in discussione anche in relazione al dictum che qui si invoca.

Col secondo mezzo d'impugnazione parte ricorrente deduce la violazione della normativa regionale dettata in materia di formazione dei piani di Recupero dalla legge regionale n.1/05, lì dove è previsto che questi possono essere adottati solo all'interno di ambiti connotati da condizioni di degrado individuate dal regolamento urbanistico.

A smentire la fondatezza di tale censure vale qui osservare come la normativa invocata non appare di per sé applicabile, per l'assenza di una normativa attuativa pienamente operativa, atteso che , allo stato, il Comune non si è ancora dotato del Regolamento Urbanistico e tenuto conto che il Piano Strutturale risulta soltanto adottato.

Ad ogni buon conto, come espressamente richiamato nell'atto deliberativo qui impugnato nella specie si è fatto ricorso al procedimento di adozione del Piano di Recupero di cui all'art.27 della legge 5 agosto 1978 n.457 che prevede , appunto, la possibilità di individuare le zone oggetto di degrado a mezzo di deliberazione consiliare., una volta che l'Ente locale sia dotato di strumento urbanistico generale, come nel caso del Comune di Firenze.

Lamenta poi parte ricorrente il fatto che il Comune avrebbe dovuto procedere ad adottare il Piano di Recupero in sede di strumento urbanistico, a mezzo di un'apposita variante, ma tale rilievo non appare accoglibile, in ragione del fatto che la norma ex art.27 della legge statale citata consente, in presenza di un Piano Regolatore Generale vigente , di utilizzare la procedura semplificata della delibera consiliare.

Non appare condivisibile , infine, la doglianza dedotta in relazione alla mancata attivazione della procedura di partecipazione dei privati al processo decisionale relativo alla individuazione delle aree di recupero: trattasi di scelte di carattere generale a fronte delle quali non è configurabile per l'amministrazione uno specifico onere di comunicazione dell'avvio del procedimento, così come peraltro statuito da un preciso orientamento giurisprudenziale(cfr Cons Stato Sez. IV 11/4/2007 n.1668).

Conclusivamente, l'atto deliberativo recante la individuazione delle zone F e G come zone di recupero si appalesa immune dai vizi dedotti con i motivi aggiunti che per ciò stesso vanno ad essere respinti.

Le spese e competenze del giudizio seguono la regola della soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo

P.Q.M.

IL Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione III, definitivamente pronunciando, così dispone:

Rigetta il ricorso (n.1494/2007) introduttivo della controversia all'esame;

Rigetta i motivi aggiunti depositati il 9 gennaio 2009.

Condanna le Società ricorrenti in epigrafe indicate, in solido tra loro, alla rifusione in favore del resistente Comune di Firenze delle spese e competenze del giudizio che si liquidano complessivamente in euro 3.000,00 (tremila) + IVA e CPA.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 26/02/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Angela Radesi, Presidente

Andrea Migliozzi, Consigliere, Estensore

Alessio Liberati, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/04/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO