

N. 02179/2010 REG.DEC.

N. 05098/2009 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

sul ricorso in appello nr. 5098 del 2009, proposto dalle società RUBENS IMMOBILIARE S.r.l., ALFIERI S.r.l., CASSIS S.r.l., FATTORIA S. STEFANO S.r.l., EURO S.r.l., FASE S.r.l., LA CASA S.r.l., COMPAGNIA RESORTS + VILLAS S.r.l. e S. CROCE 2010 S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avv. Duccio M. Traina, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via G. Carducci, 4,

contro

il COMUNE DI FIRENZE, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Athena Lorizio, Annalisa Minucci e Claudio Visciola, con domicilio eletto presso la prima in Roma, via Dora, 1,

per la riforma e/o l'annullamento, previa sospensiva,

della sentenza del T.A.R. della Toscana, sezione Terza, 9 aprile 2009, nr. 596, resa *inter partes*, e il conseguente annullamento delle ordinanze del Direttore della Direzione Urbanistica emesse in date 29 giugno 2007 (nn. 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755 e 756) e 12 luglio 2007 (nr. 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 nr. 42, via Ponte di Mezzo nr. 17, via Giovanni dei Marignolli nr. 61, via Giovanni da Empoli nr. 2, e di ogni atto connesso, tra cui i provvedimenti di sospensione dei lavori relativi alle suddette d.i.a., nonché della deliberazione del Consiglio Comunale nr. 88 del 13 ottobre 2008, pubblicata dal 21 ottobre al 4 novembre 2008 e recante "*individuazione come zone di recupero delle zone F e G esistenti*", nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, tra cui i provvedimenti di sospensione dei lavori relativi alle suddette d.i.a.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

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

Viste le memorie prodotte dall'Amministrazione in date 9 luglio e 28 ottobre 2009 a sostegno delle proprie difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2010, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Righi, su delega dell'avv. Traina, per le appellanti e l'avv. Visciola per l'Amministrazione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le società in epigrafe indicate hanno impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione dell'esecuzione, la sentenza con la quale il T.A.R. della Toscana ha respinto il ricorso dalle stesse proposto avverso gli atti con i quali il Comune di Firenze ha annullato una serie di denunce di inizio attività relative a lavori da compiere su singoli edifici facenti parte di un unico complesso immobiliare già adibito a uso militare e quindi oggetto di "sdemanializzazione", nonché (con motivi aggiunti) avverso il successivo provvedimento con cui il Consiglio Comunale ha subordinato a piano di recupero l'edificazione nell'area in questione.

A sostegno dell'impugnazione, le ridette società hanno dedotto:

- 1) violazione e falsa applicazione del P.R.G. del Comune di Firenze (in particolare, degli artt. 50 e 52 delle N.T.A.) ed eccesso di potere per carenza del presupposto (nella parte in cui il primo giudice ha ritenuto precettivo, e non meramente ricognitivo, il vincolo riveniente dalla destinazione a zona F2, "*attrezzature militari e di polizia*", impresso sull'area in cui ricadono gli edifici per cui è causa);
- 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del d.P.R. 8 giugno 2001, nr. 327, ed eccesso di potere per illogicità manifesta (in relazione alla ritenuta natura conformativa e non espropriativa del vincolo *de quo*);
- 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 27 della legge 5 agosto 1978, nr. 457, nonché dei principi in tema di adeguatezza, effettività ed imparzialità della pianificazione urbanistica e territoriale ed eccesso di potere per travisamento dello stato di fatto, carenza di istruttoria, illogicità del provvedimento, difetto di motivazione, sviamento del potere ed elusione di pronunce giurisdizionali (in relazione alla ritenuta legittimità della delibera consiliare di perimetrazione della zona *de qua* come area degradata soggetta a piano di recupero);
- 4) violazione e falsa applicazione dell'art. 27 della legge nr. 457 del 1978, degli artt. 7 e segg. della legge 17 agosto 1942, nr. 1150, dell'art. 73 e degli artt. 15 e segg. della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, nr. 1, degli artt. 10 e segg. del decreto del Presidente della Giunta Regionale 9 febbraio 2007, nr. 3/R, nonché dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, nr. 241, e dei principi in tema di partecipazione dei privati alla pianificazione e leale collaborazione tra le istituzioni pubbliche ed eccesso di potere per carenza di istruttoria e insufficienza della motivazione (in relazione alla reiezione delle doglianze sollevate avverso la ricordata delibera consiliare);

5) violazione dell'art. 7 della legge nr. 241 del 1990 (in relazione alla reiezione della relativa censura).

Si è costituito, per resistere all'appello, il Comune di Firenze il quale ha controdedotto analiticamente ai motivi d'appello, assumendone l'infondatezza e concludendo per la conferma della sentenza impugnata.

Alla camera di consiglio del 14 luglio 2009, fissata per l'esame della domanda incidentale di sospensiva, questo è stato differito sull'accordo delle parti, per essere abbinato alla trattazione del merito del giudizio.

All'udienza del 23 marzo 2010, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La società Rubens Immobiliare S.r.l. ha acquistato nel 2007 un complesso immobiliare ("ex Panificio") sito in territorio del Comune di Firenze, già adibito a uso militare e oggetto di "sdemanializzazione", avente originaria destinazione a zona F, sottozona F2e, con simbolo "*attrezzature militari e di polizia*".

Successivamente, la medesima società ha stipulato nr. 8 preliminari di vendita in favore di altrettante società (in epigrafe meglio indicate), aventi a oggetto ciascuno un edificio facente parte del citato complesso; di seguito, ciascuna delle società promissarie acquirenti, e la stessa Rubens Immobiliare S.r.l. per le aree esterne ai fabbricati, hanno presentato altrettante denunce di inizio attività relative a opere di ristrutturazione edilizia intese a un recupero ad uso abitativo degli immobili in questione.

Tuttavia, l'Amministrazione comunale ha dapprima sospeso i predetti lavori e quindi annullato le d.i.a., ritenendo gli interventi incompatibili con la destinazione urbanistica della zona, in virtù della quale avrebbero dovuto applicarsi gli artt. 50 e 52 delle N.T.A. del P.R.G., secondo cui era necessaria la "*previa redazione ed approvazione da parte del Comune di un progetto unitario esteso all'intera perimetrazione*".

Avverso tali atti le società interessate sono insorte in sede giurisdizionale, ottenendone in prima battuta la sospensione cautelare da parte di questa Sezione, dopo che la relativa istanza era stata respinta dal T.A.R. della Toscana.

Nel periodo successivo, in pendenza di trattative tra le società ricorrenti e l'Amministrazione comunale per l'eventuale predisposizione di un piano di recupero, è stata adottata una deliberazione consiliare – poi impugnata dalle stesse società con motivi aggiunti – con la quale l'area del complesso immobiliare *de quo* è stata perimetrata come zona degradata e sulla stessa è stato imposto l'obbligo di previa formazione di un piano di recupero nell'ipotesi in cui si intendesse "*riutilizzare gli immobili preesistenti già destinati a funzioni pubbliche o di pubblico interesse, per destinazioni d'uso diverse da quelle previste nel vigente P.R.G. per le zone G e F*".

La sentenza con la quale il T.A.R. della Toscana ha respinto il ricorso delle società interessate è oggetto dell'impugnazione oggi all'esame della Sezione.

2. Tanto premesso, l'appello si appalesa infondato e pertanto meritevole di reiezione.

3. Conviene principiare dall'esame congiunto dei primi due motivi di appello, con i quali viene evocata la questione, centrale ai fini della risoluzione della controversia, di quali siano la destinazione urbanistica dell'area interessata dagli interventi per cui è causa e la natura del vincolo eventualmente sulla stessa impresso.

3.1. Al riguardo, la tesi di parte appellante muove dal dato fattuale che il complesso immobiliare *de quo* era normato a zona F, sottozona F2e, con simbolo “*attrezzature militari e di polizia*”, e che l'uso militare dello stesso è stato da tempo dismesso, con successiva “sdemanializzazione” degli immobili.

Secondo le società appellanti, detta vicenda avrebbe comportato il venir meno della richiamata destinazione, che andava considerata meramente ricognitiva dell'esistente e sarebbe quindi superata dalla dismissione dell'uso militare, con la conseguente applicabilità della disciplina generale delle zone A2 (“*centro storico fuori le mura*”).

Ad avviso del Comune, invece, non potrebbe farsi luogo a siffatta “riespansione” della disciplina della zona A2, rimanendo comunque valida ed efficace la destinazione a zona F2 con la conseguente necessità di rispettare il regime edificatorio riveniente dai già richiamati artt. 50 e 52 delle N.T.A.

Inoltre, mentre le appellanti assumono che la pregressa destinazione impressa al complesso configurerebbe un vincolo di natura espropriativa, in quanto soltanto alla mano pubblica compete la realizzazione di attrezzature militari e di polizia, e che pertanto detto vincolo sarebbe decaduto per decorso del termine quinquennale di durata, al contrario l'Amministrazione assume la natura conformativa del vincolo.

3.2. Tutto ciò premesso, la Sezione osserva innanzi tutto che appare priva di valido supporto positivo l'affermazione di parte appellante che vorrebbe l'area *de qua* soggetta alla disciplina generale delle zone A2.

Al riguardo, può prescindersi dall'approfondimento della questione di quali siano gli effetti della decadenza di un vincolo di natura espropriativa, se cioè questa comporti – come si assume nell'appello – la “riespansione” del regime urbanistico generale della zona in cui l'area interessata dal vincolo ricade: infatti, non può essere condivisa la qualificazione della destinazione del complesso “*ex Panificio*” in termini di vincolo preordinato all'esproprio.

Ed invero, per qualificare concretamente la disciplina urbanistica in esame, occorre tener conto che una cosa è la zonizzazione generale F2 (“*attrezzature pubbliche e servizi pubblici di interesse urbano e territoriale*”), altra cosa è la giustapposizione alla stessa del simbolo “*e*” il quale – come evidenziato dall'Amministrazione appellata – era inteso a “fotografare” la situazione “*esistente*”, costituendo la base dell'originaria destinazione a uso militare e di polizia.

Pertanto, ad avere carattere meramente ricognitivo non era certo la predetta zonizzazione, in sé considerata e *in toto*, ma unicamente la specificazione relativa all'adibizione del complesso a uso militare; con la conseguenza che, una volta venuto meno detto uso, è rimasta applicabile la disciplina dettata in via generale dalle N.T.A. per le sottozone F2.

Tale ultima disciplina non è certo tale da configurare quello svuotamento sostanziale della proprietà e delle facoltà ad essa coesenziali che, per pacifica giurisprudenza, costituisce il connotato tipico dei vincoli di natura espropriativa: infatti, non v'è dubbio che le attrezzature pubbliche rientranti nella previsione generale delle sottozone F2, a differenza di quelle militari, possono essere

realizzate anche per iniziativa privata, e non presuppongono necessariamente l'ablazione della proprietà da parte della mano pubblica.

Ne discende, ancora, che rientra nell'ordinaria potestà conformativa del territorio spettante all'Amministrazione comunale l'imposizione di prescrizioni, quali quelle rivenienti dai citati artt. 50 e 52 delle N.T.A., che limitino l'edificazione libera, assoggettandola a previ oneri di pianificazione particolareggiata (nella specie, la predisposizione di un "progetto unitario" esteso all'intero perimetro dell'area).

3.3. I rilievi testé svolti non contraddicono, ma anzi confermano, quanto statuito da questa Sezione nell'ordinanza nr. 1557 del 2008, con la quale, nell'accogliere l'istanza cautelare proposta dalle odierne appellanti al limitato fine di consentire al Comune l'adozione di nuove (e meglio motivate) determinazioni, si è espressamente precisato che nella specie si sarebbe potuto parlare di vincolo espropriativo solo laddove l'Amministrazione avesse interpretato la richiamata disciplina urbanistica come impositiva dell'obbligo di mantenere comunque la specifica destinazione militare (in quanto tale non realizzabile a iniziativa privata, come già detto), piuttosto che nel senso di ammettere invece l'edificazione privata, sia pure subordinandola a previe intese con la stessa Amministrazione comunale.

Peraltro, le successive determinazioni dell'Amministrazione comunale hanno confermato che l'interpretazione dalla stessa data al regime urbanistico dell'area non era mai stata quella sopra ipotizzata: infatti, è pacifico che il *thema decidendum* del presente giudizio è costituito non dal se siano possibili interventi edilizi da parte dei privati acquirenti (o promissari acquirenti) degli immobili, ma dalle modalità con cui questi interventi debbono esplicarsi (se, cioè, sia consentito procedere direttamente a mezzo d.i.a. ovvero sia necessaria la previa intesa col Comune sulla scorta di un progetto unitario, come statuito dalle richiamate N.T.A.).

3.4. A fronte di quanto qui rilevato, appaiono privi di pregio gli argomenti in contrario spesi dalle parti appellanti.

Innanzitutto, non può assumersi la "riespansione" della disciplina della zona A2 sulla scorta dell'affermata natura specifica e puntuale della previsione riferita al complesso immobiliare per cui è causa, la quale costituirebbe vincolo derogatorio della generale disciplina della zona circoscritto a un ristretto "triangolo" corrispondente al solo immobile per cui è causa.

Infatti, come evidenziato dall'Amministrazione, trattasi di "triangolo" di ben mq. 15.886 di estensione, composto da numerosi edifici separati, racchiusi all'interno di un'area a tutt'oggi cinta da mura recanti l'insegna "*Limite invalicabile*"; insomma, si tratta di una porzione di territorio estesa e dotata di autonomia, e non di un singolo immobile.

In secondo luogo, l'art. 202 *bis* del Regolamento edilizio di cui il Comune di Firenze si è dotato in epoca successiva all'adozione degli atti qui censurati (e, quindi, inapplicabile *ratione temporis* alla vicenda che occupa), lungi dallo smentire la prospettazione dell'Amministrazione, al contrario la conferma.

Tale disposizione, al par. 3, afferma: "...*In caso di immobili classificati dal vigente P.R.G. 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*".

Con tutta evidenza, la previsione non innova rispetto alla previgente disciplina – di tal che, come assumono le appellanti, dovrebbe concludersi che per il periodo anteriore si applicassero regole contrarie - ma si limita a esplicitare, per maggior chiarezza, ciò che come si è visto era già evincibile dai principi generali in materia di vincoli (espropriativi e conformativi).

4. Come già accennato, in pendenza del giudizio di primo grado il Comune ha adottato la delibera consiliare nr. 88 del 2008, con la quale l'area del complesso "ex Panificio" è stata perimetrata come zona degradata, ai sensi dell'art. 27 della legge 5 agosto 1978, nr. 457, prevedendosi conseguentemente la previa predisposizione di un piano di recupero per qualsiasi intervento edilizio a fini abitativi.

Detta delibera, invero, ha confermato la previsione generale degli artt. 50 e 52 delle N.T.A., introducendovi specificazioni e anche limiti: infatti, per i soli interventi di recupero degli edifici comportanti la loro adibizione a uso diverso da quello originario è stata prevista la necessità del piano di recupero (che è evidentemente strumento pianificatorio più articolato e complesso del mero "progetto unitario" richiesto per gli altri interventi).

Rispetto a tale provvedimento, appaiono prive di pregio le doglianze articolate in primo grado con i motivi aggiunti, e qui riproposte col terzo motivo d'appello.

Al riguardo, deve anzi tutto convenirsi con l'avviso dell'Amministrazione in ordine all'inapplicabilità, nella fattispecie, della disciplina in materia riveniente dalla legge regionale 3 gennaio 2005, nr. 1, la cui applicazione è subordinata alla previa approvazione del Piano Strutturale della Città di Firenze (non ancora intervenuta); pertanto, deve farsi riferimento alla normativa generale di cui alla già citata legge nr. 457 del 1978.

Orbene, al di là di ogni argomentazione di natura tecnico-giuridica, parte appellante non risulta aver seriamente confutato la congruità e ragionevolezza della valutazione compiuta dal Comune, secondo cui a seguito della dismissione degli immobili militari si era determinata *in loco* una situazione di abbandono e di carenza di *standard* urbanistici, riconducibile alla nozione normativa di "degrado" ex art. 27 della citata legge nr. 457 del 1978.

5. Da respingere è anche il quarto motivo d'appello, con cui viene reiterata la censura di illegittimità della perimetrazione della zona degradata *de qua* con deliberazione di Consiglio Comunale.

Sul punto, oltre a quanto già evidenziato circa l'inapplicabilità della disciplina di cui alla l.r. nr. 1 del 2005, può aggiungersi che non trova alcun fondamento normativo l'assunto di parte appellante secondo cui il più volte citato art. 27 della legge nr. 457 del 1978, laddove consente la perimetrazione delle aree degradate anche con delibera consiliare per i Comuni già dotati di P.R.G., avrebbe ormai esaurito i propri effetti, dovendo applicarsi soltanto ai Comuni che risultassero muniti di P.R.G. all'epoca di entrata in vigore della stessa legge nr. 457 del 1978.

6. Infine, va respinto l'ultimo motivo di appello, con cui le appellanti tornano a lamentare l'omessa notificazione della comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della legge nr. 241 del 1990, prima dell'adozione della delibera nr. 88 del 2008: al riguardo, va condivisa l'opinione del primo giudice, che ha escluso la sussistenza di un tale obbligo in virtù della natura di atto generale e di pianificazione della delibera *de qua*.

Tale natura, per vero, non muta per il solo fatto che la perimetrazione è avvenuta con delibera autonoma, ai sensi del citato art. 27, anziché contestualmente all'adozione dello strumento urbanistico generale.

7. Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, s'impone la reiezione dell'appello con la conferma della sentenza impugnata.

8. Le spese seguono la soccombenza e vengono equitativamente liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, sezione Quarta, respinge l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna le appellanti al pagamento, in favore del Comune di Firenze, delle spese relative al presente grado di giudizio, che liquida in complessivi 3500,00 euro oltre accessori e competenze di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2010 con l'intervento dei Signori:

Pier Luigi Lodi, Presidente FF

Vito Poli, Consigliere

Anna Leoni, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/04/2010

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

Il Dirigente della Sezione