

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA TOSCANA
- I^a SEZIONE -

N. 796 REG. SENT.

ANNO 2007

n. 567 Reg. Ric.

Anno 2006

ha pronunciato la seguente:

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 567/06 proposto da BAGNACAVALLLO s.r.l., con sede in San Francesco Pelago (FI), in persona dell'amministratore unico, sig. Mario Bulli, rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Parigi e Edo Biagini ed elettivamente domiciliata presso lo studio dei medesimi, in Firenze, Lungarno A. Vespucci n. 60,

c o n t r o

il Comune di Pontassieve, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio,

per l'annullamento

- *in parte qua* del Regolamento urbanistico del Comune di Pontassieve approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 154 del 29 dicembre 2005 e di ogni altro atto presupposto, consequenziale o connesso con particolare riguardo a:

- delibera del Consiglio comunale n. 84 del 28 luglio 2005 di adozione del piano;
- relazione dell'Ufficio di Piano sulla valutazione delle

osservazioni;

- parere dell'ufficio regionale per la tutela del territorio pervenuto in data 22 dicembre 2005,
- relazione del responsabile della struttura di Staff del governo del territorio contenente il parere di regolarità tecnica ex art. 49 del d.lgs. n. 267/2000;
- parere reso dalla Commissione consiliare nella seduta del 22 dicembre 2005 sulla valutazione delle osservazioni,

nonché per la condanna

del Comune di Pontassieve al risarcimento dei danni subiti dalla ricorrente.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie prodotte dalla parte ricorrente a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, alla pubblica udienza del 28 febbraio 2007, il dott. Bernardo Massari;

Udito, altresì, per la parti ricorrente i rispettivi patrocinatori, come riportati nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

Riferisce la ricorrente di aver acquistato nel 1992 un'ampia area non edificata sita nel Comune di Pontassieve, frazione Monteloro, in prossimità del nucleo abitato detto di Bagnacavallo che, in virtù delle previsioni del Piano regolatore

generale a suo tempo approvato, risultava ricompresa in zona di saturazione semiestensiva, consentendo la realizzazione di edifici residenziali per una volumetria complessiva di circa 5.700 mc. Con successiva variante al PRG, adottata dal Comune con deliberazione consiliare n. 6/1996, le potenzialità edificatorie dell'area in questione venivano notevolmente ampliate inserendo gran parte dei terreni, prima a destinazione d'uso agricola, nella zona residenziale e consentendo così una previsione di volumetria edificabile pari a circa 20.000 mc..

Peraltro, in sede di approvazione della predetta variante, la Regione Toscana ridimensionava in modo drastico le previsioni ivi indicate, riducendo così la volumetria edificabile da 20.000 a 5.000 mc. La società Bagnacavallo impugnava il PRG così approvato dalla Regione con ricorso rubricato al n. R.G. 1006/2000, tuttora pendente.

In sede di deliberazione delle controdeduzioni in data 26 settembre 2000 l'Amministrazione comunale decideva di riposizionare la prevista volumetria residenziale sull'area di proprietà della ricorrente, situata ad ovest nucleo abitativo esistente. Tale decisione veniva approvata dalla Giunta regionale con atto del 14 gennaio 2002.

Successivamente la scelta di espansione dell'abitato della frazione di Monteloro veniva nuovamente confermata in sede di approvazione del Piano strutturale del Comune di Pontassieve, avvenuta con deliberazione consiliare n. 66 del 27 aprile 2004.

Nondimeno, con l'adozione del nuovo Regolamento urbanistico, compiuta con deliberazione n. 84 del 28 luglio 2005, il Comune intimato interveniva nuovamente sulla capacità edificatoria dell'area, individuando sulla medesima un comparto nel quale la cubatura prevista veniva sostanzialmente ridotta da 5.000 a circa 3.800 mc, consentendo così la realizzazione di un numero massimo di dieci unità abitative. Inoltre la disposizione era accompagnata dall'imposizione, carico del soggetto attuatore dell'intervento, della cessione gratuita al Comune di una superficie edificabile di circa 1.600 metri quadri da utilizzare per edilizia residenziale pubblica, oltre che da ulteriori 4.540 metri quadri da destinare a spazi pubblici.

Nonostante le eventuali osservazioni presentate dalla società ricorrente e da altri proprietari interessati, volte a confermare il mantenimento della volumetria suo tempo stabilita dal Piano regolatore e confermata anche nel Piano strutturale, il Consiglio comunale, con deliberazione n. 154 del 22 dicembre 2005, respingeva le osservazioni e approvava definitivamente il Regolamento urbanistico così come adottato.

Contro tale atto ricorre la società in intestazione chiedendone l'annullamento, con vittoria di spese e deducendo i motivi che seguono:

1. Eccesso di potere sotto il profilo della carenza di istruttoria, della perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa e del difetto assoluto di motivazione.

2. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza ed incongruità della motivazione sotto ulteriori profili.

3. Violazione di legge con riferimento all'art. 60 della legge regionale n. 1/2005. Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione sotto altro profilo, nonché per illogicità, disparità di trattamento e ingiustizia manifesta.

4. Eccesso di potere sotto il diverso ed ulteriore profilo dello sviamento.

5. Violazione di norme e principi in materia di reperimento di aree destinate all'edilizia residenziale pubblica (l. n. 167/1962, l. n. 865/1971 e l. reg. n. 1/2005). Eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto assoluto di motivazione sotto ulteriori profili.

L'Amministrazione intimata non si è costituita in giudizio.

Alla pubblica udienza del 28 febbraio 2007 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

D I R I T T O

Con il ricorso in esame viene impugnata la deliberazione del Consiglio comunale n. 154 del 29 dicembre 2005 con la quale è stato definitivamente approvato il Regolamento urbanistico del Comune di Pontassieve nella parte in cui tale atto incide sulla capacità edificatoria dei terreni di proprietà della ricorrente riducendola a mc 3.800, nonché imponendo, a carico del soggetto attuatore dell'intervento, la cessione gratuita al Comune di una superficie edificabile di circa 1.600 metri

quadri da utilizzare per edilizia residenziale pubblica, oltre che ulteriori 4.540 metri quadri da destinare a spazi pubblici.

Il ricorso è meritevole di accoglimento.

In particolare, assorbente considerazione deve essere riservata al quarto e quinto motivo con i quali la società ricorrente lamenta l'eccesso di potere, sotto il profilo dello sviamento, in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione comunale violando, altresì, le norme e i principi in materia di reperimento di aree destinate all'edilizia residenziale pubblica, in virtù di quanto disposto dalla l. n. 167/1962, dalla l. n. 865/1971 e dalla l. reg. n. 1/2005.

Come è noto l'art. 1 della l. 18 aprile 1962, n. 167 recante “Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare” stabilisce che *“I Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che siano capoluoghi di Provincia sono tenuti a formare un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare...”*.

L'art. 10 della stessa legge, come sostituito dall'art. 35 Legge 22 ottobre 1971, n. 865, dispone che *“le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono espropriate dai comuni o dai loro consorzi”* e, infatti, come soggiunto dall'art. 9 *“L'approvazione dei piani equivale anche a dichiarazione di indifferibilità ed urgenza di tutte le opere, impianti ed edifici in esso previsti.... Le aree comprese*

nel piano rimangono soggette, durante il periodo di efficacia del piano stesso, ad espropriazione a norma degli articoli seguenti, per i fini di cui al primo comma dell'art. 1”.

E' del tutto incontroverso, quindi, che la provvista delle aree da reperire per la realizzazione dei suddetti piani deve avvenire mediante lo strumento dell'espropriazione per pubblica utilità (cfr. Cass. civ. sez. I, 16 settembre 2002, n. 13493) .

Infatti, la giurisprudenza, precisando i criteri per la determinazione della indennità da corrispondere ai proprietari dei terreni espropriati ha avuto modo di affermare che l'inclusione di un'area nel piano di zona per l'edilizia economica e popolare implica, anche ove l'originaria zonizzazione del piano regolatore generale ne comportasse la qualificazione come suolo agricolo, che, in virtù della variante introdotta dal PEEP (che in tale parte va considerato strumento programmatico e conformativo), la stessa abbia acquisito carattere di edificabilità, e che la determinazione dell'indennità di esproprio debba adottare il criterio previsto dall'art. 5 bis, comma 1, l. 8 agosto 1992 n. 359 (Cass. civ. sez. I, 3 giugno 2004, n. 10555).

Orbene, nel caso di specie deve, innanzitutto, essere rilevato che non risulta che il Comune di Pontassieve abbia approvato alcun Piano per l'edilizia economica e popolare.

Inoltre, si palesa evidente che, attraverso il mezzo della cessione gratuita di aree da parte dei proprietari interessati

all'edificazione, l'Amministrazione finisca con il conseguire una funzione del tutto diversa da quella che la legge assegna a tale strumento giuridico

Infatti, l'art. 28, comma V, l. n. 1150/1942, in tema di lottizzazioni, stabilisce che *“L'autorizzazione comunale è subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario, che preveda: 1) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate dall'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n. 2...”*.

Dunque, la cessione gratuita di aree necessarie per le opere di urbanizzazione, in stretta relazione con il principio di onerosità della concessione, costituisce il contenuto necessario della convenzione di lottizzazione, ma nel caso di specie l'Amministrazione ha sostanzialmente subordinato la destinazione edificatoria dell'area di proprietà della ricorrente alla cessione gratuita di una non irrilevante porzione della stessa non a tale finalità, bensì al dichiarato scopo di acquisire un'area da destinare successivamente alla realizzazione di *“abitazioni pubbliche da assegnare ad affitto convenzionato”*, peraltro con un indice di edificabilità di gran lunga superiore a quello consentito sulla restante zona.

Con ciò contraddicendo oltre tutto la previsione dell'art. 60 della l. reg. n. 1/2005 che esige *“un’equa distribuzione dei diritti edificatori per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica”*.

Tanto appare sufficiente a qualificare l’illegittimità dell’impugnato regolamento nella parte in cui riduce la capacità edificatoria dei terreni di proprietà della ricorrente imponendo la cessione gratuita al Comune di una superficie edificabile di circa 1.600 metri quadri.

La società ricorrente ha proposto, altresì, una domanda di risarcimento dei danni asseritamente subiti per effetto del ritardo con il quale potrà essere posta in essere la realizzazione del comparto residenziale secondo le previsioni volumetriche in precedenza stabilite.

A tal fine viene prodotta una relazione tecnica giurata nella quale, ipotizzando un ritardo di circa due anni per il compimento delle edificazioni, viene quantificato un danno risarcibile di € 345.000,00 in dipendenza dell’incremento dei costi di costruzione, dell’aumento degli oneri comunali per l’ottenimento dei permessi e delle spese fidejussorie e assicurative introdotte dal d.lgs. n. 122/2005. Alle voci del danno emergente la ricorrente ritiene debba aggiungersi una somma a titolo di lucro cessante per il pregiudizio subito in connessione al ritardo con cui verrà conseguito il reddito atteso dall’operazione.

La domanda non può essere accolta.

Rileva il Collegio che, secondo l'impostazione seguita dalla dominante giurisprudenza, non ogni illegittimità dell'atto amministrativo conduce, automaticamente, all'accertamento in ordine alla sussistenza di un danno risarcibile in capo al privato ricorrente ed alla conseguente condanna della Amministrazione al risarcimento dello stesso, dovendo oltretutto argomentarsi in ordine alla natura e consistenza della situazione soggettiva azionata, nonché sul tipo di vizio da cui è affetto il provvedimento ed a causa del quale lo stesso è stato caducato nella sede giurisdizionale.

In particolare, si è ritenuto che il ritardo da parte della p.a. nella definizione delle istanze del privato non comporta, per ciò solo, l'affermazione della responsabilità per danni. Il sistema di tutela degli interessi pretensivi consente il passaggio a riparazioni per equivalente solo quando tale interesse assuma a suo oggetto la tutela di interessi sostanziali e, perciò, la mancata emanazione o il ritardo nella emanazione di un provvedimento vantaggioso per l'interessato suscettibile di appagare un bene della vita (Cons. Stato, ad. plen., 15 settembre 2005, n. 7).

Ciò a maggior ragione quando l'atto di cui si controverte non abbia natura e contenuto vincolato, ma discrezionale, giacché in tal caso a prescindere dal profilo dell'eventuale ingiustificato ritardo con il quale si esplica l'azione amministrativa, la

lesione della situazione soggettiva potrà aversi soltanto a seguito del nuovo esercizio, favorevole all'interessato, dell'attività da parte dell'Amministrazione (TAR Lazio, sez. III, 1 settembre 2004, n. 8143).

Anche a prescindere da tali considerazioni, nel caso di specie appaiono decisive ulteriori argomentazioni che conducono ad escludere la stessa sussistenza del danno lamentato.

A tale riguardo, infatti, pare sufficiente rilevare che, alla lievitazione dei costi lamentata dalla società ricorrente, deve essere contrapposto il notorio e più che proporzionale incremento dei prezzi del mercato immobiliare realizzatosi nel periodo considerato che va certamente a compensare lo svantaggio patrimoniale nei termini denunciati.

La domanda risarcitoria deve, quindi, essere respinta.

Si ravvisano giusti motivi per disporre l'irripetibilità delle spese di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione I^a, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Respinge la domanda di risarcimento del danno.

Spese irripetibili.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Firenze, il 28 febbraio 2007, dal Tribunale

Amministrativo Regionale della Toscana, in Camera di
Consiglio, con l'intervento dei signori:

dott. Giovanni VACIRCA - Presidente
dott. Saverio ROMANO - Consigliere
dott. Bernardo MASSARI - Consigliere, est.

F.to Giovanni Vacirca

F.to Bernardo Massari

F.to Mario Uffreduzzi - Direttore della Segreteria

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 24 MAGGIO 2007

Firenze, lì 24 MAGGIO 2007

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Mario Uffreduzzi m.p.