

Pubblicato il 24/03/2017

N. 01326/2017REG.PROV.COLL.

N. 00314/2010 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso n. 314/2010 RG, proposto dai sigg. -OMISSIS-, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Mario Ettore Verino e Franco Bruno Campagni, con domicilio eletto in Roma, via B. Tortolini n. 13;

contro

il Comune di Campi Bisenzio (FI), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Vicicone, con domicilio eletto in Roma, l.go dei Lombardi n. 4, presso l'avv. Turco;

nei confronti di

Provincia di Firenze e Regione Toscana, in persona dei rispettivi Presidenti *pro tempore*, non costituiti in giudizio,

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Toscana, sez. I, n. 2453 del 10 novembre 2008, resa tra le parti e concernente l'approvazione del nuovo regolamento urbanistico comunale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del solo Comune intimato;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 20 dicembre 2016 il Cons. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti, gli avvocati Campagni e Pratini (su delega di Vicicone);

Ritenuto in fatto che:

- il sig. -OMISSIS- e consorti dichiarano d’esser tutti proprietari di taluni immobili ubicati in
- con deliberazione n. 90 del 20 luglio 2005, il Consiglio comunale di Campi Bisenzio approvò in via definitiva il nuovo regolamento urbanistico – RU, il quale, tra l’altro, dispose la suddivisione dell’area relativa in due unità organiche, prendenti i numeri PMU 4.14) e PMU 4.15);
- i terreni del sig. -OMISSIS- e consorti furono tutti ricompresi sì all’interno del perimetro del P.M.U. 4.14), ma con previsioni urbanistiche alquanto diversificate, ossia in parte a *verde privato vincolato*, in parte a *parcheggio pubblico*, in parte a *viabilità urbana* e, per la restante parte a *depositi di materiale edili a cielo aperto*;
- sebbene il sig. -OMISSIS- e consorti, a seguito dell’adozione del RU, avessero chiesto al Comune di disciplinare detti immobili in modo unitario e d’imprimere loro un’altra destinazione, osservazione, questa, che fu però respinta tranne per la parte relativa alla riduzione degli standard di cui al DM 2 aprile 1968 n. 1444;

Rilevato altresì che:

- il sig. -OMISSIS- e consorti impugnarono allora tal statuizione avanti al TAR Toscana, con il ricorso n. 2126/2005 RG, deducendo in punto di diritto tre articolati gruppi di censure e proponendo poi un atto per motivi aggiunti contro la variante al RU che ribadì la predetta destinazione, basato su altri quattro motivi di gravame;
- l’adito TAR, con sentenza n. 2453 del 10 novembre 2008, rigettò integralmente la pretesa attorea e condannò i ricorrenti al pagamento delle spese di lite, affermando:
 - a) l’assenza di errori di fatto o di arbitri nel non avere il RU tenuto conto dell’esistenza *in situ* di taluni fabbricati abusivi e poi condonati, trattandosi di vicenda inidonea a fondare alcun’aspettativa tutelabile a conseguire una

destinazione edificatoria per la zona e fermo restando che l'art. 14 delle NTA al PRG già aveva indicato quali interventi edilizi fossero ammissibili su tali edifici;

b) l'ampia discrezionalità del Comune sulle scelte di pianificazione urbanistica, donde l'assenza di obblighi di puntuale motivazione circa queste ultime, oltre a quella scaturente da criteri generali cui la P.A. s'era ispirata;

c) l'inidoneità dell'affidamento generico dei proprietari, sulla non *reformatio in peius* di pregresse destinazioni urbanistiche, a fondare l'obbligo di motivazione sulle nuove e l'assenza, in capo ai ricorrenti, d'un interesse peculiare o qualificato ad un diverso trattamento;

d) l'assenza di contrasto tra il piano strutturale ed il RU in ordine agli interventi realizzabili sugli edifici preesistenti;

e) il difetto d'ogni seria prova sull'inserzione dei terreni attorei nel perimetro del centro abitato;

– appellarono quindi il sig. -OMISSIS- e consorti, con il ricorso in epigrafe, ponendo a sostegno del gravame sei autonomi gruppi di censure (recanti doglianze in parte nuove), oltre a depositare pure una perizia tecnica, mentre il Comune eccepisce la violazione del divieto dei *nova* ai sensi dell'art. 345 c.p.c. (*ratione temporis* vigente; oggi art. 104 c.p.a) e deduce l'infondatezza dell'appello;

Considerato in diritto che:

– l'oggetto del giudizio è rappresentato dalla approvazione del RU e dalla successiva variante, nei confronti del quale gli odierni appellanti, a fronte dell'analitica confutazione del T.a.r. sui tre motivi esposti nel gravame introduttivo e dei quattro posti a sostegno dell'atto per motivi aggiunti, adesso soltanto oppongono la relazione tecnica redatta dal geom. -OMISSIS-;

– tuttavia quest'ultima costituisce un inammissibile *novum* in appello, in violazione del divieto ex artt. 345 c.p.c. e 104, c. 2, c.p.a., in base ai quali, appunto, il documento prodotto per la prima volta in appello non può esservi introdotto, posto che detto divieto concerne pure i mezzi di prova, a tutela del principio del

doppio grado di giudizio (arg. ex Cons. St., IV, 28 giugno 2016 n. 2886; id., 5 dicembre 2016 n. 5103) e nei riguardi dei quali non vale opporre il principio di non contestazione, che presuppone la ritualità del mezzo di prova e che, nel caso in esame, non si configura affatto;

- essa è un *novum* vero e proprio, poiché non va a contestare il contenuto della sentenza gravata, ma compie la descrizione dello stato dei luoghi, con riguardo al momento in cui il Comune deliberò il predetto RU e la sua variante, sicché ben sarebbe potuto esser dedotto senza sforzi in primo grado;

- deve dunque il Collegio dar atto dell'inammissibilità di censure e documenti nuovi, esaminando direttamente il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti in prime cure, in base al principio anche da ultimo ribadito dalla Sezione (cfr. Cons. St., IV, 3 agosto 2016 n. 3509; id., 3 novembre 2016 n. 4599) ed in forza del quale al Collegio preme ribadire come il perimetro del *thema decidendum vel probandum* è circoscritto dai motivi posti a sostegno del ricorso di prime cure e dalle correlate allegazioni probatorie;

Considerato allora che:

- sono comunque inammissibili tutte le doglianze attoree, laddove in varia guisa impingono sulle valutazioni di merito sottese all'esercizio della ampia potestà pianificatoria del Comune (cfr. da ultimo Cons. St., IV, 5 settembre 2016 n. 3806, cui si rinvia a mente dell'art. 88, c. 2, lett. d), c.p.a.), giacché tali motivi d'impugnazione vanno ad interessare il merito di valutazioni e scelte di politica urbanistica ampiamente discrezionali, in sé scevri da vizi di abnormità e/o travisamento dei fatti, al di fuori quindi dei tassativi casi di giurisdizione di merito previsti dall'art. 134 c.p.a. (cfr. Cons. St., ad. plen., n. 5 del 2015);

- la motivazione in sede di adozione di un nuovo strumento urbanistico, salvo i casi in cui esso incida su zone ben circoscritte ledendo legittime aspettative, risulta soddisfatta con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di approfondimenti argomentativi puntuali e

mirati, per cui, ove la destinazione di un'area muti per effetto di un nuovo strumento urbanistico generale che destinato ad imprimere una nuova e complessiva definizione del territorio comunale, si tratta non della disciplina di una singola area, ma del l'organico disegno di governo del territorio da parte dell'ente locale;

– pertanto la motivazione non può soffermarsi su ogni singola previsione (o zonizzazione), ma deve aver riguardo, secondo criteri di sufficienza e congruità, al complesso unitario delle scelte effettuate dal Comune con la nuova pianificazione generale (cfr., per tutti, Cons. St., IV, 25 maggio 2016 n. 2221);

– quindi è irrilevante la presenza di taluni manufatti abusivi (peraltro, solo due) condonati nell'area attorea soggetta alla destinazione PMU 4.14 di RU, per inferirne la sicura vocazione edificatoria, in quanto il rilascio della concessione edilizia sanatoria ex artt. 31 e ss. della l. 28 febbraio 1985 n. 47 o dei successivi condoni da un lato rende legittimo l'edificio che era abusivo sotto i profili strutturali o funzionali, ma dall'altro non conferisce nessun ulteriore automatico beneficio o vantaggio, attuale e potenziale al soggetto che l'ha chiesto;

– infatti l'istituto del condono edilizio mira ad adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, con il rilascio di un titolo che consenta l'ulteriore utilizzazione di un edificio realizzato in tutto o in parte in modo abusivo, ma non può *ex se* legittimare ulteriori lavori o attività eccedenti la situazione in atto, né tampoco rendere automaticamente edificabile tutta la zona in cui le opere sanate insistono (al di là di piani di recupero per ricostruire il tessuto urbano compromesso da tali abusi), né a più forte ragione ritenersi mutata la relativa normativa urbanistica e non può consentirsi *ex novo* il mutamento di una destinazione difforme da quella in atto ovvero lo svolgimento di qualsivoglia attività economica o imprenditoriale diversa da quella a suo tempo cristallizzata dal provvedimento di condono (cfr. così Cons. St., V, 10 febbraio 2015 n. 673);

- anche a voler accedere alla tesi attorea, non è possibile derogare alla previsione dello strumento urbanistico attuativo, lo si chiami piano particolareggiato o P.M.U. (progetto di massima unitario), concetto, questo, ben fermo secondo i principi da tempo elaborati dalla costante giurisprudenza della Sezione (cfr. Cons. St., IV, 13 aprile 2016 n. 1434), ch  lo strumento attuativo serve proprio a ricucire dal punto di vista urbanistico aree con manufatti abusivi, scarsamente edificate, con aree libere da preservare da edificazione ulteriore;
- non ricorre nel caso in esame alcuna delle tassative ipotesi (superamento degli standard minimi, giudicati di annullamento sui dinieghi di titoli edilizi o sul silenzio inadempimento, convenzioni o accordi edilizi in atto), presenti le quali v'  un affidamento tutelabile, in capo al privato, circa le sue aspettative edificatorie e non la mera speranza che il nuovo piano non determini una *reformatio in peius* delle previsioni preesistenti, poich  la mera esistenza in queste ultime di una destinazione pi  favorevole al proprietario non   circostanza sufficiente a configurare quell'affidamento qualificato invece scaturente dalle test  citate ipotesi (cfr., per tutti, Cons. St., IV, 30 dicembre 2016 n. 5547; IV, n. 4599 del 2016 cit.);
- non si riscontra nemmeno una statuizione illogica o discriminatoria nella scelta del RU di indicare il territorio in questione in due aree con differente destinazione (PMU 4.14 e PMU 4.15) se poi   la P.A. stessa a fornire in dettaglio nelle NTA del RU le ragioni di tal diversit , ossia la presenza nella predetta area PMU 4.15 d'un complesso articolato di costruzioni, d'un parcheggio, di un'area a verde attrezzato ed impianti sportivi e di un'area a verde non molto estesa, elementi, tutti questi, che non si hanno nella zona PMU 4.14;
-   mera petizione di principio l'assunto attoreo secondo cui un'area, sita ai margini del territorio comunale e separata dal centro urbana da una strada di scorrimento, da varie infrastrutture e da vari terreni agricoli, possa dirsi inserita all'interno del perimetro del centro abitato, dato, questo, su cui gli odierni appellanti non speso, in primo grado, argomenti seri e convincenti di segno contrario;

- le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., mentre gli argomenti di doglianza non esaminati espressamente son stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque non idonei a supportare una conclusione di segno diverso;
- le spese del presente grado del giudizio seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, in tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014 n. 55;
- il Collegio rileva, inoltre, che la riezione dell'appello si fonda, come dianzi illustrato, su ragioni manifeste sì da integrare i presupposti applicativi dell'art. 26, c. 1, c.p.a. come interpretato a dalla giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. da ultimo Cons. St., IV, n. 2200 del 2016, cui si rinvia ai sensi dell'art. 88, c. 2, lett. d), c.p.a., anche in ordine alle modalità applicative ed alla determinazione della misura indennitaria);
- la condanna degli originari ricorrenti ai sensi dell'art. 26 c.p.a. rileva, infine, anche agli effetti di cui all'art. 2, c. 2-*quinqies*, lett. a) e d), della l. 24 marzo 2001 n. 89, come da ultimo modificato dalla l. 28 dicembre 2015 n. 208.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. IV), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso n. 314/2010 RG in epigrafe), lo respinge.

Condanna gli appellanti, in solido ed in misura uguale tra loro, al pagamento, a favore del Comune resistente e costituito delle spese del presente giudizio, che sono nel complesso liquidate in € 4.200 (Euro quattromiladuecento/00), oltre IVA ed accessori come per legge. Condanna altresì i medesimi appellanti, ai sensi dell'art. 26, c. 1, c.p.a., al pagamento in favore del Comune di Campi Bisenzio dell'ulteriore somma di € 1.000,00 (Euro mille/00).

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2016, con
l'intervento dei sigg. Magistrati:

Vito Poli, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

Oberdan Forlenza, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvestro Maria Russo

IL PRESIDENTE

Vito Poli

IL SEGRETARIO