Pubblicato il 21/07/2017

Sent. n. 946/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1296 del 2013, proposto da:
Rita Ugolini, Bruno Fratini, Lina Giorgi, Romeo Scali, Mirella Lazzeri, Pier Giorgio Corsi, Wilma Bigozzi, Anna Baldini, Paolo Cucullo, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandro Antichi, domiciliati ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria del T.A.R. Toscana in Firenze, via Ricasoli 40;
contro
Comune di Grosseto, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Susanna Cruciani e Francesco Massimo Pozzi, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Firenze, lungarno A. Vespucci 20;
per l'annullamento
della Deliberazione del consiglio comunale di Grosseto n. 48 del 27.5.2013 avente ad oggetto "Approvazione e parziale nuova adozione del Regolamento Urbanistico in ottemperanza alle contro-deduzioni deliberate dal Consiglio comunale con DCC n. 1/2013", nonché di tutti i relativi allegati e di ogni altro atto preordinato o preparatorio e segnatamente della deliberazione del Consiglio Comunale n. 1/2013 del 15.1.2013 con la quale sono state esaminate e controdedotte le osservazioni pervenute al R.U. adottato, pubblicata contestualmente sul B.U.R.T. ai sensi del punto 6) del dispositivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Grosseto;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2017 il dott. Pierpaolo Grauso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti in epigrafe sono individualmente proprietari o comproprietari nel Comune di Grosseto, frazione Marina di Grosseto, di alcune particelle di terreno contigue, poste in adiacenza alla strada provinciale n. 158 e ai margini della pineta litoranea del Tombolo. Secondo la prospettazione, dette particelle costituiscono un insieme funzionalmente unitario all'interno di una più vasta area avente destinazione urbanistica a campeggio, prevista dal piano strutturale approvato nel 2001 e dal regolamento urbanistico adottato con deliberazione consiliare n. 72 del 28 marzo 2011.
Con la delibera n. 48 del 27 maggio 2013, in epigrafe, la "storica" destinazione a campeggio dei terreni in questione sarebbe stata peraltro sostituita dalla differente disciplina delle aree a prevalente

funzione agricola ubicate in territorio aperto a seguito della riperimetrazione delle aree per campeggi adiacenti alla S.P. n. 158: il Comune, senza addurre ulteriori ragioni, avrebbe così inteso prendere atto di un errore materiale commesso nella redazione della cartografia allegata al R.U., disponendo all'esito di riadottare *in parte qua* il regolamento.
1.1. Il mutamento di destinazione dei fondi di loro proprietà è avversato dai ricorrenti, i quali sulla scorta di un unico, articolato motivo in diritto impugnano la determinazione predetta e ne chiedono l'annullamento.
Resite al gravame il Comune di Grosseto.
1.2. La causa è stata discussa e trattenuta per la decisione nella pubblica udienza del 22 marzo 2017, preceduta dal deposito di documenti, memorie difensive e repliche.
2. Con l'unico motivo di impugnazione, i ricorrenti sostengono che il mutamento di destinazione impresso ai loro terreni dalla delibera n. 48/2013, recante approvazione e riadozione in parte qua del regolamento urbanistico, non sarebbe frutto della semplice correzione di un errore materiale commesso al momento dell'originaria adozione, quanto, piuttosto, di un vero e proprio ripensamento del pianificatore comunale. Conferma ne sarebbe il rilascio nel febbraio 2012, da parte del Comune, di un certificato di destinazione urbanistica nel quale si dava atto della vigenza dell'inclusione di due dei lotti interessati – in posizione identica agli altri – all'interno delle "Aree per campeggi" disciplinate dall'art. 97 delle norme di attuazione del regolamento adottato.
Il ripensamento o, a tutto voler concedere, la presa d'atto di un errore (non materiale, ma) di giudizio sarebbero sprovvisti di qualsivoglia motivazione, benché la situazione dei fondi interessati dalla modifica della destinazione d'uso sia equiparabile a quella di lotti interclusi fra altri, la cui destinazione a campeggio è invece fatta salva dal regolamento approvato. E l'impossibilità di comprendere le ragioni della scelta effettuata dall'amministrazione non sarebbe superabile in virtù dell'ampiezza della discrezionalità che caratterizza l'attività di governo del territorio, a meno di non voler svuotare di contenuto la tutela giurisdizionale.
2.1. Il ricorso è infondato.
L'art. 41 delle norme di attuazione del piano strutturale del Comune di Grosseto, nel testo vigente al momento dell'adozione e approvazione del regolamento urbanistico di cui è causa, contiene la disciplina della fascia costiera interessata dalla presenza dei due centri turistici di Marina di Grosseto e di Principina a Mare. La disposizione dà atto della esistenza nell'area di cinque campeggi, nominativamente individuati ("Eden", "Rosmarina", "Il Sole", "Cielo Verde", "C.M.T.S."), e sancisce l'inammissibilità di nuovi campeggi, confermando per quelli esistenti i perimetri legittimati e la ricettività già autorizzata. I campeggi esistenti sono rappresentati nella cartografia allegata al P.S..
Coerentemente con il divieto di nuovi campeggi recato dallo strumento generale, il regolamento urbanistico adottato con la deliberazione n. 72/2011, all'art. 97 delle N.T.A., prevedeva la sola possibilità di eseguire interventi di riqualificazione sui "campeggi esistenti", subordinandola alla presentazione e approvazione di piani attuativi. E, per l'individuazione delle aree occupate dai campeggi esistenti, rinviava agli elaborati grafici PR_02 e PR_03.
Esaminando la tavola PR_02 allegata al regolamento urbanistico adottato, in atti, si nota peraltro che le aree a campeggio – ovvero, le aree occupate dai campeggi esistenti – presentano un'estensione ben superiore rispetto a quelle individuate nella corrispondente cartografia posta a corredo del piano strutturale. In particolare, la più vasta area al cui interno ricadono la particelle di proprietà dei ricorrenti è interamente campita in verde, per un'estensione di oltre 140 ettari, mentre nella cartografia di piano la campitura corrispondente è ben più ridotta. È pacifico, del resto, che su quelle particelle nessun campeggio è mai stato realizzato, di modo che appare evidente come sin dall'adozione del regolamento fosse apprezzabile l'esistenza di un errore materiale nella redazione dell'elaborato grafico, che includeva fra le aree occupate da campeggi esistenti anche terreni – quelli di proprietà dei ricorrenti – che nei fatti quella destinazione non avevano mai ricevuto.
La discrasia ha formato oggetto di un rilievo da parte degli stessi uffici tecnici comunali, tradottosi nella presentazione di un'osservazione al regolamento adottato.

In accoglimento dell'osservazione, il Comune ha riconosciuto l'errore commesso, consistito nel non inserire la perimetrazione dei campeggi esistenti come già riportate dalla pianificazione previgente. In sede di approvazione del R.U. è stato, pertanto, mantenuto fermo il contenuto dispositivo e prescrittivo dell'art. 97 delle norme di attuazione, mentre si è provveduto a correggere l'elaborato grafico di corredo, e lo si è fatto in senso conforme al piano strutturale, escludendo le particelle di proprietà dei ricorrenti dalla campitura verde riservata alle aree occupate da campeggi, la cui estensione è stata così riportata al dato effettivo di poco più di due ettari (vi ricadono le sole particelle 1468, 585 e 2039).
D'altro canto, è noto che in caso di contrasto tra le indicazioni grafiche e prescrizioni normative degli strumenti urbanistici, sono le seconde a prevalere, in quanto in sede d'interpretazione degli strumenti urbanistici le risultanze grafiche possono chiarire e completare quanto è normativamente stabilito nel testo, ma non sovrapporsi o negare quanto risulta da questo (per tutte, da ultimo cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2015, n. 2998). Se così è, non può dubitarsi del fatto che la possibilità di realizzare nuovi campeggi sulle particelle di proprietà dei ricorrenti fosse preclusa già dalle N.T.A. del regolamento urbanistico adottato, il cui art. 97, lo si è visto, ammetteva unicamente interventi sui campeggi esistenti, in conformità a quanto stabilito dal piano strutturale.
Il passaggio alla fase di approvazione/riadozione del regolamento non fa, dunque, registrare alcun reale mutamento di disciplina, tale non potendosi considerare la mera rettifica – non necessitante di particolare motivazione – degli elaborati grafici operata con l'impugnata deliberazione n. 48/2013 (a tacere del fatto che il riconoscimento di una determinata destinazione in sede di adozione dello strumento urbanistico non costituisce, di per sé, posizioni di aspettativa qualificata).
Neppure può parlarsi, più in generale, di *reformatio in peius* rispetto alla disciplina anteriore al regolamento urbanistico, giacché, lo si ripete, la destinazione agricola impressa ai terreni di proprietà dei ricorrenti – e, comunque, l'esclusione degli stessi dalla disciplina delle aree a campeggio – costituisce il risultato di una scelta che risale al piano strutturale, e la cui legittimità non è in discussione (i ricorrenti non svolgono alcuna censura nei confronti degli obiettivi e delle sopra citate prescrizioni di piano strutturale – alle quali il R.U. impugnato si limita a dare attuazione – inerenti la tutela della pineta litoranea, considerata invariante strutturale da salvaguardare e valorizzare, fra l'altro, attraverso il duplice divieto di realizzare nuovi campeggi e di aumentare la ricettività di quelli esistenti).
Non giova ai ricorrenti, infine, invocare il certificato di destinazione urbanistica del 16 febbraio 2012, che attesta la destinazione delle particelle di proprietà della (sola) ricorrente Ugolini ad "Aree per campeggi" ai sensi del regolamento urbanistico adottato. Come eccepito dalla difesa comunale, la disciplina di ciascuna area deve infatti trarsi unicamente dalle disposizioni degli strumenti urbanistici che specificamente la riguardano, ed è perciò del tutto irrilevante la certificazione di una destinazione difforme da quella effettivamente risultante dai detti strumenti (così Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2016, n. 476).
Si aggiunga che il certificato di destinazione urbanistica rientra nella categoria degli atti di certificazione redatti dal pubblico ufficiale a carattere meramente dichiarativo o certificativo del contenuto di atti pubblici preesistenti. Come tale, esso non può che riportare il contenuto della disciplina urbanistica vigente e, qualora contenga indicazioni non corrette, deve essere rettificato con atto dell'autorità competente, la quale nel fare ciò non esercita alcun potere discrezionale; né, evidentemente, la pubblica fede dalla quale il certificato è assistito si estende al convincimento espresso dal pubblico ufficiale in ordine alla disciplina applicabile a un determinato bene.
3. In forza delle considerazioni esposte, il ricorso non può trovare accoglimento.
3.1. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.
P.Q.M.
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso e condanna i ricorrenti alla rifusione delle spese processuali, che liquida in complessivi euro 4.000,00, oltre agli accessori di legge.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2017 con l'intervento dei magistrati:
Armando Pozzi, Presidente
Bernardo Massari, Consigliere
Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Pierpaolo Grauso

IL PRESIDENTE
Armando Pozzi

IL SEGRETARIO