Pubblicato il 05/10/2017

Sent. n. 1165/2017

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 458 del 2017, proposto da:
Valerio Da Riva, rappresentato e difeso dall'avvocato Niccolò Pecchioli, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via Ricasoli n. 29;
contro
Comune di Campi Bisenzio, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Paolini, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via F. Puccinotti 30;
per la declaratoria
della illegittimità del silenzio-inadempimento rispetto a istanza di riqualificazione urbanistica di area in zona bianca, di proprietà del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Campi Bisenzio;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2017 il dott. Gianluca Bellucci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il signor Valerio Da Riva è proprietario di un terreno catastalmente censito come “locale ad uso cantina e area urbana di pertinenza”, situato nel centro storico e gravato da vincolo di destinazione a parcheggio pubblico, istituito in virtù del regolamento urbanistico approvato dal Comune di Campi Bisenzio con deliberazione consiliare n. 90 del 20.7.2005, efficace a decorrere dal 10.8.2005.
L’interessato, con istanza presentata l’8.5.2014, ha chiesto il rilascio di permesso di costruire per costruire un parcheggio nel predetto terreno.
Il Comune ha preannunciato il proprio diniego con nota del 24.7.2014, ex art. 10 bis della legge n. 241/1990, sull’assunto che l’opera non era realizzabile, stante la presenza di vincolo espropriativo sull’area.
Alla luce di tale motivazione il signor De Riva, in data 31.7.2014, evidenziata l’intervenuta decadenza del vincolo espropriativo nel 2010, ha chiesto la riclassificazione del terreno, dichiarandosi disponibile a realizzare un parcheggio privato e a sottoscrivere un atto d’obbligo favorente i residenti del centro storico più vicini al parcheggio (documento n. 4 depositato in giudizio).

Il Comune ha risposto facendo presente, con missiva del 12.8.2014, la possibilità di chiedere l'adozione di variante per la classificazione urbanistica dell'area, precisando che la proposta sarebbe stata valutata e la nuova destinazione d'uso definita dall'amministrazione comunale.
La successiva istanza dell'interessato ha avuto come esito la nota comunale del 16.9.2014, secondo cui la richiesta sarebbe stata valutata in sede di revisione dello strumento urbanistico.
Il ricorrente, in data 29.10.2014, ha notificato all'Ente un'ingiunzione ad adottare entro 30 giorni una specifica variante del regolamento urbanistico tesa a classificare a verde privato il terreno in questione.
Il Comune, con missiva del 27.11.2014, ha replicato che qualsiasi decisione sull'istanza sarebbe stata assunta in sede di eventuale revisione degli standard, con l'attualizzazione, prevista per il 2015, del piano strutturale e del piano operativo.
Forte del parere espresso nel frattempo dal difensore civico, il ricorrente ha chiesto, in data 8.12.2016, l'adozione di variante urbanistica per il ripristino della destinazione originaria del terreno (area di pertinenza della cantina) e la sua riqualificazione con stalli di sosta per i veicoli dei residenti nel centro storico ed opere di urbanizzazione quali l'illuminazione del passaggio pedonale comunale adiacente. L'esponente ha altresì prodotto una scheda di intervento dimostrante che la superficie adibita a parcheggi era in esubero rispetto a quanto previsto dal D.M. n. 1444/1968 e dal piano strutturale (56.000 mq. esistenti a fronte di 42.202 mq. di fabbisogno di parcheggio pubblico).
L'Amministrazione ha ribadito, in data 16.1.2017, che la richiesta sarebbe stata vagliata in sede di eventuale revisione del PRG.
Stante l'inerzia del Comune in ordine all'obbligo di provvedere, l'esponente ha proposto il ricorso in epigrafe, deducendo:
1) violazione dei principi del giusto procedimento amministrativo; violazione del principio di doverosità dell'esercizio del potere amministrativo; violazione degli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 241/1990;
2) violazione dell'art. 42, comma 3, della Costituzione; violazione dell'art. 1 del protocollo n. 1 della convenzione europea dei diritti dell'uomo nonché della norma interposta di cui all'art. 117, comma 1, della Costituzione.
Si è costituito in giudizio il Comune di Campi Bisenzio.
Alla camera di consiglio del 20 settembre 2017 la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è meritevole di accoglimento.
Il vincolo in questione, riguardante una zona circoscritta, che interessa l'area di proprietà della parte istante, è indubbiamente di tipo espropriativo, come riconosciuto dal Comune nella nota datata 24.7.2014 (documento n. 3 depositato in giudizio).
Invero, l'incidenza del suddetto vincolo su beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale dell'opera pubblica, e la circostanza che la disciplina sui parcheggi pubblici, contenuta nell'art. 138, comma 6, delle NTA del regolamento urbanistico ne preveda la necessaria proprietà in capo al Comune, inducono a qualificarlo come espropriativo.
Inoltre, trattandosi di vincolo istituito con deliberazione del Consiglio Comunale del 20.7.2005, esso risulta decaduto per infruttuoso decorso del termine quinquennale, ex art. 9 del d.p.r. n. 327/2001.
Orbene, l'area precedentemente vincolata non riacquista automaticamente la propria antecedente destinazione urbanistica, ma si configura come area non urbanisticamente disciplinata, ossia come c.d. zona bianca. Rispetto a tali tipologie di zone, allorché cessino gli effetti dei preesistenti vincoli, l'amministrazione comunale deve esercitare la discrezionale propria potestà urbanistica, attribuendo loro una congrua destinazione. Il Comune è tenuto, anche a prescindere dall'impulso della parte privata, ad avviare tempestivamente il procedimento finalizzato alla riqualificazione dell'area mediante una specifica ed appropriata destinazione urbanistica, con la conseguenza che un prolungato

soprassedere in tal senso consente al privato di attivare i consueti rimedi avverso il silenzio inadempimento.
Nel caso di specie, a fronte della avvenuta decadenza del vincolo espropriativo e delle istanze dell'interessato, il Comune non ha adottato alcun provvedimento teso a riclassificare la destinazione urbanistica della zona in questione.
Non rilevano al riguardo le linee guida del piano strutturale e del piano operativo approvate con deliberazione della giunta comunale n. 93 del 26.7.2016 (documento n. 4 depositato in giudizio dal Comune), trattandosi di direttive generiche, preliminari all'avvio del procedimento ex art. 17 della L.R. n. 65/2014, che non danno contezza di una qualche prevista riqualificazione urbanistica dell'area intestata al deducente.
Inoltre, il semplice avvio del procedimento di revisione dello strumento urbanistico generale non costituisce adempimento all'obbligo di conferire la riqualificazione urbanistica alla zona rimasta priva di specifica disciplina, a seguito di decadenza del vincolo di destinazione su di essa gravante: l'adempimento esatto e non elusivo di tale obbligo può essere dato soltanto dallo specifico ed immediato completamento della disciplina urbanistica per quella particolare zona, senza attendere che siano portate a compimento le ulteriori e dilatorie procedure che comportano la riconsiderazione dell'intero piano urbanistico (Cons. Stato, IV, 21.2.2005, n. 585).
Né rileva la riformulazione dell'art. 138, comma 6, delle NTA del regolamento urbanistico, adottata dal Consiglio comunale con deliberazione n. 108 del 30.6.2015 e definitivamente approvata con deliberazione n. 194 del 30.11.2015.
Invero, come risulta dalla premessa della citata delibera n. 108/2015 (reperibile nel sito internet del Comune di Campi Bisenzio), la modifica della NTA sui parcheggi pubblici è intervenuta al solo fine di chiarirne il significato con particolare riferimento alle "modalità di realizzazione prevedibili per i parcheggi pubblici", senza alcun riferimento al vincolo decaduto avente ad oggetto la proprietà del ricorrente. La sopraggiunta variante normativa sui parcheggi pubblici, avente natura meramente interpretativa della disciplina locale esistente, non poteva più riguardare il terreno in questione, avendo esso perso, dal 2010, la destinazione a parcheggio oggetto della rinnovata disciplina, in quanto divenuto "zona bianca".
La nuova formulazione del citato art. 138, comma 6, delle NTA non rivela alcuna reiterazione del vincolo, in quanto si limita ad una formulazione più chiara della disposizione normativa, che comunque non riguarda le zone che, per essere oggetto di vincoli divenuti, come nel caso di specie, inefficaci, non costituiscono attualmente compendi aventi destinazione a parcheggio pubblico.
Né è dato riscontrare, nel novellato comma 6 dell'art. 138, la disciplina propria di un vincolo conformativo: il nuovo testo, al pari del precedente, configura un regime di proprietà necessariamente intestata al Comune, come dimostra il riferimento alla necessità di una convenzione che preveda, al termine della gestione privata, "la cessione dell'attrezzatura e dell'area al Comune".
La difesa dell'Amministrazione replica infine che la specifica variante richiesta appare incompatibile con l'interesse pubblico a mantenere la previsione della destinazione a parcheggio pubblico in vista del futuro trasferimento degli uffici comunali nel Palazzo Pretorio.
Tale obiezione non ha pregio, in quanto, a fronte della decadenza del vincolo e della conseguente formazione di una zona bianca, il Comune è obbligato ad imprimere alla zona stessa una adeguata destinazione urbanistica, che potrebbe anche risolversi in una motivata reiterazione del vincolo decaduto. Rileva infatti nel caso in esame non tanto l'obbligo di provvedere alla riclassificazione nel senso auspicato dal privato proprietario, quanto piuttosto quello di dettare una nuova disciplina urbanistica per l'area in argomento (rimasta priva di regolazione) sulla base del discrezionale apprezzamento dell'interesse pubblico attuale da parte dell'Ente. La giurisprudenza amministrativa ha più volte evidenziato che, una volta scaduti i vincoli espropriativi ai sensi dell'art. 9, commi 2 e 3, del DPR 327/01, l'Amministrazione è tenuta a ridisciplinare l'area rimasta priva di normazione urbanistica, rimuovendo per tali "zone bianche" i gravosi standard di sostanziale inedificabilità, già previsti dall'articolo 4, ultimo comma, della legge n. 10/1977, ora contemplati dall'art. 9 del DPR n. 380/2001 (ex multis: Cons. Stato, IV, 21.2.2005, n. 585). Infatti, la disciplina legislativa delle

cosiddette "zone bianche" ha natura provvisoria, e, pertanto, non può sostituirsi alla disciplina che la legge affida alle specifiche valutazioni del Comune.
Il ricorso deve, pertanto, essere accolto e, per l'effetto, vanno dichiarati l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune e l'obbligo del medesimo ente di adottare, con provvedimento consiliare, una determinazione esplicita e conclusiva sulla istanza di che trattasi: al quale fine - tenuto conto della materia cui ha riguardo la controversia, e dell'ampia discrezionalità del Comune in tema di disciplina urbanistica del proprio territorio - appare congruo assegnare, per l'adempimento, il termine di giorni 90 (novanta) dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione a cura di parte, se anteriore, della presente sentenza.
Per l'ipotesi d'infruttuosa decorrenza del termine di cui sopra (che deve essere segnalata dal ricorrente) viene fin d'ora nominato, quale commissario ad acta, il responsabile del Settore Pianificazione del Territorio (Settore facente capo alla Direzione Urbanistica) della Regione Toscana, con facoltà di delega ad altro funzionario del medesimo Settore, affinché provveda in via sostitutiva su istanza dell'interessato nei successivi ulteriori novanta giorni, fatta salva la preliminare verifica dell'adempimento dell'Amministrazione Comunale ancorché successivo al termine assegnato da questo TAR.
Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, ordina al Comune di Campi Bisenzio di provvedere espressamente sull'istanza del ricorrente, nel termine di novanta giorni dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.
Dispone, in caso di infruttuoso decorso del termine, l'intervento sostitutivo di cui in motivazione.
Condanna il Comune al pagamento, in favore della parte ricorrente, delle spese, dei diritti e degli onorari di giudizio nella misura complessiva di € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:
Manfredo Atzeni, Presidente
Gianluca Bellucci, Consigliere, Estensore
Giovanni Ricchiuto, Primo Referendario

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Gianluca Bellucci	Manfredo Atzeni

IL SEGRETARIO