Pubblicato il 15/02/2021
N. 01401/2021REG.PROV.COLL.
N. 10688/2010 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)
ha pronunciato la presente
SENTENZA
sul ricorso numero di registro generale 10688 del 2010, proposto dalla Costruzioni Sabatino Berti s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Bruno Campagni e Mario Ettore Verino, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 13;
contro
il Comune di Campi Bisenzio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gaetano Viciconte, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alessandro Turco in Roma, largo dei Lombardi, n. 4;
la Città Metropolitana di Firenze, in persona del Sindaco metropolitano *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Anna Lucia De Luca e Stefania Gualtieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Livia Lorenzoni in Roma, via del Viminale, n. 43;
la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;
nei confronti
della Rete ferroviaria italiana s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;
per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione prima, n. 1618/2009, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Campi Bisenzio e della Città Metropolitana di Firenze;
visti tutti gli atti della causa;
relatore, nell'udienza pubblica del giorno 29 settembre 2020, il consigliere Francesco Frigida e dati per presenti, ai sensi dell'articolo 84, comma 5, del decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, gli avvocati Mario Ettore Verino, Bruno Campagni e Gaetano Viciconte;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO
1. La società odierna appellante è proprietaria di due lotti nel Comune di Campi Bisenzio (particelle numeri 139 e 303 del foglio 25 del Nuovo catasto terreni), che, in base al previgente strumento urbanistico, erano destinati ad area di servizio per impianti telefonici dell'allora Sip; tuttavia questi impianti non sono stati realizzati e, pertanto, tramite una nota del 29 aprile 1991, l'interessata ha chiesto all'amministrazione comunale che venisse rideterminata la destinazione dei terreni, senza ottenere alcun riscontro.
In seguito, nell'agosto del 1992, la parte privata, in vista della scadenza del vincolo urbanistico, ha presentato delle osservazioni al Comune, chiedendo che la destinazione dell'area *de qua* venisse modificata in zona produttiva e commerciale, senza ricevere alcuna risposta.
L'odierna appellante, dopo la scadenza del vincolo, ha quindi diffidato l'amministrazione comunale a ridefinire la disciplina urbanistica dell'area, imprimendole una destinazione produttiva e commerciale. Con nota del 3 gennaio 1994, il Comune di Campi Bisenzio le ha rappresentato che stava per conferire un incarico professionale per la redazione di una variante allo strumento urbanistico.
Con nota del 3 gennaio 1995, la società ha chiesto nuovamente la già citata modificazione e il Comune le ha comunicato che la sua richiesta sarebbe stata presa in considerazione nel più ampio quadro di una revisione generale dello strumento urbanistico.
Con ordinanza sindacale 146 del 18 aprile 1996, l'amministrazione comunale ha occupato e trasformato parzialmente il terreno dell'interessata, realizzandovi una rotatoria, e il 14 aprile 2003 ha adottato il nuovo Piano strutturale, destinando il predetto terreno, per una parte, al sottosistema delle aree agricole e, per altra parte, al sottosistema delle linee ferroviarie tranviarie e delle stazioni metropolitane.
Con osservazioni prot. n. 34769 del 3 luglio 2003, la parte privata ha chiesto la variazione della destinazione urbanistica mediante l'inserimento del proprio terreno nel sottosistema delle aree produttive o degli ambiti strategici.
Il Comune di Campi Bisenzio, con delibera consiliare n. 44 del 19 aprile 2004, ha confermato le previsioni adottate.
2. Avverso siffatta delibera, l'odierna appellante ha proposto il ricorso di primo grado n. 1542 del 2004, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, chiedendo altresì il risarcimento dei danni conseguenti all'asserita illegittimità dell'azione amministrativa.

In particolare, la società ha contestato la suddetta delibera relativamente alla destinazione impressa al proprio terreno con riferimento alla previsione nel sottosistema "C3" delle aree di particolare rilevanza naturalistica (art. 31), nel sottosistema "C5" del verde urbano, pubblico attrezzato e privato (art. 33), nel sottosistema "C4" delle aree agricole (art. 32) e nel sottosistema "A1" delle linee ferroviarie-tranviarie e delle stazioni metropolitane (art. 15), nonché relativamente alla reiezione dell'osservazione n. 97 al Piano strutturale di cui alla nota prot. 34769 del 3 luglio 2003.
2.1. Con successivi motivi aggiunti, l'odierna appellante ha impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di Campi Bisenzio n. 90 del 20 luglio 2005, recante il Regolamento urbanistico, nella parte inerente alla destinazione impressa al proprio terreno in relazione all'area di servizio per distribuzione carburante (art. 31), alle linee ferroviarie e stazioni esistenti e di progetto (art. 18) e alla fascia verde di rispetto (art. 25), nonché nella parte riguardante alla reiezione delle osservazione al Regolamento urbanistico presentate dalla società il 3 marzo 2005.
2.2. Il Comune di Campi Bisenzio e l'allora Provincia di Firenze si sono costituiti nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso, mentre la Regione Toscana e la Rete ferroviaria italiana s.p.a. non si sono costituite.
3. Con l'impugnata sentenza n. 1618 dell'11 novembre 2009, il T.a.r. per la Toscana, sezione prima, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti e ha condannato la ricorrente al pagamento, in favore delle amministrazioni costituite, delle spese di lite, liquidate in euro 2.000, oltre agli accessori, per ciascuna.
4. Con ricorso ritualmente notificato e depositato – rispettivamente in data 16 dicembre 2010 e in data 24 dicembre 2010 – la Costruzioni Sabatino Berti s.r.l. ha interposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando cinque motivi.
5. Il Comune di Campi Bisenzio si è costituito in giudizio, eccependo l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse e comunque la sua infondatezza.
5.1. La Provincia di Firenze, a cui poi è succeduta in corso di causa la Città metropolitana di Firenze, si è costituita in giudizio, eccependo il proprio di difetto di legittimazione passiva (già eccepito in primo grado ed espressamente non vagliato dal T.a.r. in applicazione del criterio della ragione più liquida) e chiedendo, in ogni caso, il rigetto del gravame.
5.2. La Regione Toscana e la Rete ferroviaria italiana s.p.a., pur ritualmente evocate, non si sono costituite in giudizio.
6. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 29 settembre 2020.
7. L'appello è infondato e deve essere respinto alla stregua delle seguenti considerazioni in fatto e diritto.
8. In via pregiudiziale, va respinta l'eccezione di improcedibilità del ricorso, formulata dal Comune di Campi Bisenzio, per sopravvenuta carenza d'interesse, a seguito dell'adozione di un nuovo Piano strutturale, in quanto questo, essendo stata soltanto adottato, ma non ancora approvato, non determina il venir meno dell'interesse alla caducazione dell'originario strumento urbanistico, che è pienamente vigente ed efficace.
8.1. Sempre in via pregiudiziale, va respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva della Città metropolitana di Firenze, in quanto l'allora Provincia di Firenze ha partecipato alla conferenza di servizi, al fine di verificare la corrispondenza degli atti di governo del territorio alla programmazione territoriale provinciale.
9. Con il primo motivo d'impugnazione, l'appellante ha lamentato la violazione degli articoli 115 e 116 c.p.c., per non aver il T.a.r. valutato le prove offerte dall'interessata e segnatamente la documentazione che asseritamente proverebbe che l'area oggetto di causa è di fatto e di diritto inserita nel centro abitato del Comune di Campi Bisenzio.
Tale doglianza è infondata; ed invero, il T.a.r. ha specificato che «*dalla documentazione depositata in atti si evince che il terreno in questione non si trova nelle vicinanze del centro abitato né nelle zone di espansione del medesimo bensì in aree versi agricole ed in quelle di particolare rilievo naturalistico*». Il rilievo svolto dal collegio di primo grado è perfettamente in linea con la documentazione versata in atti, da cui si evince che le particelle dell'appellante non erano e non sono site in un'area urbanizzata e contigua al centro abitato; inoltre le predette particelle non erano inserite tra le aree produttive nel precedente strumento di pianificazione territoriale, in quanto destinate ad aree di servizio per l'allora Sip, ad aree ferroviarie di progetto e ad aree verdi di rispetto, con conseguente esclusione di un legittimo affidamento, in capo alla società, sulle qualità produttive e strategiche dei suoi terreni.
Ne discende che il T.a.r. non ha violato le disposizioni recate dagli articoli 115 e 116, avendo posto a fondamento della propria decisione fatti desumibili dalle emergenze documentali fornite dalle parti e avendole valutate congruamente.
10. Tramite il secondo motivo di gravame, l'appellante ha sostenuto che la presentazione, da parte sua, di un'osservazione al Piano strutturale avrebbe comportato per il Comune un rafforzato onere motivazionale della sua reiezione e che dunque vi sarebbe un difetto di motivazione laddove il Comune, in relazione alle controdeduzione dell'interessata, ha affermato che l'area oggetto del contendere è «*all'interno della fascia infrastrutturale con tracciato ferroviario concordato con Regione Toscana, Provincia di Firenze ed Ente Ferrovie*».
Siffatta censura è infondata, in quanto l'amministrazione comunale gode di ampia discrezionalità in sede di definizione degli assetti urbanistici del proprio territorio.
In proposito la giurisprudenza amministrativa ha precisato che «*le osservazioni formulate dei proprietari interessati costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici (tra le tante, Cons. Stato, IV sez., n. 3643/2016) e che le scelte effettuate dall'amministrazione nell'attuazione degli strumenti urbanistici costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di illegittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità (Cons. Stato, IV sez., n. 874/2017)*» (Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 24 giugno 2019, n. 4313; negli stessi termini cfr. Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 13 giugno 2019, n. 3961).
Ne discende che del tutto correttamente il T.a.r. ha specificato che «*deve essere premesso che le scelte dell'Amministrazione in ordine al regime urbanistico cui sottoporre il proprio territorio sono ampiamente discrezionali*

e sindacabili unicamente in caso di manifesta irragionevolezza, salva l'esistenza di una aspettativa qualificata che nel caso di specie non sussiste».
In sostanza, le osservazioni formulate dalla società hanno costituito un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non hanno determinato l'insorgenza di peculiari aspettative, giuridicamente tutelabili, sicché, per il loro rigetto, il Comune non aveva un obbligo di puntuale risposta corredata da dettagliata motivazione (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 31 agosto 2018, n. 5125).
Tanto delineato in ordine all'insindacabilità delle scelte pianificatorie, fatte salve le ipotesi di macroscopici vizi logici, e alla non necessità di specifica motivazione sulle controdeduzioni presentate delle parti interessate, va rilevato che, ad ogni modo, nel caso di specie la decisione del Comune di destinare i lotti di proprietà dell'odierna appellante, per una parte, nelle aree a destinazione agricola e, per altra parte, in quelle delle linee ferroviarie tranviarie non è manifestamente illogica, atteso peraltro che le predette destinazioni sussistevano anche nella vigenza del precedente Piano strutturale e che i terreni dell'interessata non sono limitrofi ad un contesto di edificabilità civile e commerciale, essendo, invece, inseriti nel tracciato ferroviario e circondati da terreni agricoli.
11. Mediante il terzo motivo d'impugnazione, la parte privata ha contestato la sentenza di primo grado laddove il T.a.r. ha ritenuto che dalla documentazione in atti non fosse possibile evincere l'esistenza di un vincolo preordinato all'esproprio sul terreno dell'interessata.
Questo motivo è infondato, poiché non vi è stata alcuna reiterazione del vincolo. Al riguardo si evidenzia che uno dei lotti di proprietà dell'appellate è stato oggetto di decreto sindacale n. 146 di occupazione d'urgenza nel 1995 e poi ceduto volontariamente dalla società a fronte di indennizzo; inoltre il Piano strutturale del 2004 ha classificato i lotti dell'appellante come aree totalmente non edificabili, mentre in precedenza questi terreni non erano sottoposti ad un vincolo di inedificabilità.
12. Con la quarta doglianza, l'appellante ha censurato la sentenza nella parte in cui il T.a.r. ha reputato legittima la scelta del Comune di prevedere un impianto di distribuzione del carburante sul terreno dell'odierna appellante, siccome irragionevole, trattandosi di area totalmente non edificabile.
Il suddetto motivo è infondato. Sul punto si osserva che gli impianti di distribuzione di carburante sono compatibili con ogni destinazione urbanistica, comportando un mero adeguamento degli strumenti urbanistici ed essendo assimilabili ad opere di urbanizzazione secondaria e ad infrastrutture complementari al servizio della circolazione stradale (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 7 novembre 2018, n. 6277). Tali impianti sono incompatibili soltanto con la destinazione urbanistica del centro storico (che non è quella dei terreni in questione), ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale della Toscana n. 19/2004 (abrogata nel 2009, ma vigente *ratione temporis*), secondo cui «*Gli impianti di distribuzione di carburanti possono essere realizzati, nel rispetto delle prescrizioni della presente legge e del regolamento, in tutto il territorio comunale ad eccezione dei centri storici, così come definiti dagli strumenti urbanistici*» e dell'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 32/1998, per cui «*La localizzazione degli impianti di carburanti costituisce un mero adeguamento degli strumenti urbanistici in tutte le zone e sottozone del piano regolatore generale non sottoposte a particolari vincoli paesaggistici, ambientali ovvero monumentali e non comprese nelle zone territoriali omogenee A*», ovverosia i centri storici, in base alle definizione di cui all'art. 2 del decreto ministeriale (Ministero dei lavori pubblici) n. 1444 del 2 aprile 1968.
13. Attraverso il quinto motivo d'impugnazione, l'interessata ha lamentato la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'articolo 112 c.p.c., in quanto il T.a.r. ha omesso di pronunciarsi sulla domanda di risarcimento del danno conseguente all'asserita illegittimità delle delibere comunali avversate.
Tale censura è infondata, atteso che, con ogni evidenza, il T.a.r. ha considerato implicitamente assorbita la domanda risarcitoria dal rigetto delle impugnazioni dei provvedimenti amministrativi contestati e dal correlato accertamento della loro legittimità.
14. In conclusione l'appello va respinto, con conferma della sentenza impugnata.
15. In applicazione del principio della soccombenza, al rigetto dell'appello segue la condanna dell'appellante al pagamento, in favore del Comune di Campi Bisenzio e della Città metropolitana di Firenze, delle spese di lite del presente grado di giudizio, che, tenuto conto dei parametri stabiliti dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55 e dall'articolo 26, comma 1, del codice del processo amministrativo, si liquidano in euro 2.000 (duemila) per ciascuna delle due amministrazioni appellate costituite, oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e 15% a titolo di rimborso di spese generali), se dovuti.
P.Q.M.
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 10688 del 2010, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata; condanna l'appellante al pagamento delle spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi euro 4.000 (quattromila), di cui euro 2.000 (duemila) in favore del Comune di Campi Bisenzio ed euro 2.000 (duemila) in favore della Città metropolitana di Firenze, per entrambi oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e 15% a titolo di rimborso di spese generali), se dovuti.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2020, con l'intervento dei magistrati:
Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente
Francesco Frigida, Consigliere, Estensore
Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere
Roberto Politi, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Frigida

IL PRESIDENTE
Giulio Castriota Scanderbeg

IL SEGRETARIO