

Mercati rionali, decoro urbano e tutela dei beni culturali.

Breve nota alla sentenza del Consiglio di Stato 19 aprile 2017 n.1816.

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Nella sentenza in rassegna, il Consiglio di Stato, nel confermare il pronunciamento del TAR Toscana, ha stabilito la legittimità di una serie di provvedimenti varati sia dall'Amministrazione comunale che dalla Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici storici, artistici, che avevano disposto il trasferimento, per ragioni di decoro urbano, il parziale spostamento di alcuni posteggi del mercato in altre aree del territorio comunale, nell'ottica della complessiva riqualificazione dello storico quartiere fiorentino di San Lorenzo e, in primis, della Basilica Laurenziana, che costituisce, come noto, uno dei più importanti e centrali complessi monumentali della città di Firenze.

Tra le varie questioni esaminate dal Consiglio di Stato, quella di maggior interesse è certamente il tema connesso all'estensione del potere amministrativo di limitare gli interessi dei privati al fine di preservare, o migliorare, il decoro urbano.

Nel merito, ha osservato il Consiglio di Stato, gli atti gravati avevano fornito compiutamente atto del complesso di ragioni sottese alla decisione di intervenire sulla perimetrazione del sedime mercatale, ed in particolare:

- "le criticità rilevate in termini di degrado e sicurezza urbana, anche in ragione della stratificazione delle cessioni e affitti di azienda, di fatto e di diritto, e dell'attrattività dell'area per l'abusivismo commerciale, l'evasione tributaria e la vendita di prodotti con marchio contraffatto";

- l'esigenza di eliminare le criticità connesse all'accessibilità dell'area ai mezzi di soccorso (esigenza a più riprese invocata dalle autorità competenti), sì da eliminare la situazione di pericolo per la pubblica incolumità determinata dall'elevata concentrazione di concessioni di posteggio che caratterizzavano l'area;

- l'esigenza di recuperare alla fruizione dei fedeli e dei turisti la naturale piena accessibilità del sagrato della basilica di San Lorenzo, "anche in ragione della scarsa visibilità

conseguente alla presenza degli operatori su aree pubbliche, dell'accesso al complesso Mediceo-Laurenziano”;

- l'esigenza di massimizzare la fruibilità e l'accessibilità dell'area anche ai fini del miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale, reso maggiormente difficoltoso dall'occupazione di parte del sedime stradale da parte dei banchi di vendita.

Né, d'altra parte, ha proseguito ancora il Consiglio di Stato, poteva ritenersi degno di pregio l'argomento dei ricorrenti - secondo cui era necessario valorizzare, pena l'illegittimità degli atti gravati sotto il profilo della erronea ed insufficiente valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria, illogicità, travisamento di fatto e carenza di motivazione, erronea ed insufficiente valutazione dei presupposti di fatto e di diritto e omessa valutazione comparativa degli interessi - il dato storico della presenza del Mercato di San Lorenzo, atteso che l'ordinamento non mira a garantire una mera conservazione della situazione esistente, ma piuttosto a valutarla in ragione delle trasformazioni che il commercio stesso, per sua natura, può presentare. Da ciò la possibilità che l'Amministrazione, nell'esercizio delle proprie funzioni, possa portare modificazione al mercato stesso.

E ciò sulla scorta della considerazione che ciò che proprio *“la salvaguardia dei siti in questione comporta interventi orientati al decoro urbano, cioè a preservare attivamente le caratteristiche essenziali dei luoghi.”*

Al riguardo, nella sentenza che si annota il Consiglio di Stato ha poi ricordato come, anche con precedenti pronunce, sia stato più volte affermato, sempre in relazione al potere del Comune di intervenire su postazioni di commercio ambulante, che *“il decoro urbano non è una materia o un'attività ma una finalità immateriale dell'azione amministrativa, che corrisponde al valore insito in un apprezzabile livello di qualità complessiva della tenuta degli spazi pubblici, armonico e coerente con il contesto storico, perseguita mediante la selezione delle appositioni materiali (es. dehor) e delle utilizzazioni, specie commerciali (art. 52 del D.lgs. 22 gennaio 2004 n.42) ma non solo. A seconda del profilo e dello strumento, può essere frutto vuoi di tutela (e valorizzazione) del patrimonio culturale, vuoi di disciplina urbanistica o del commercio, vuoi della politiche comunali di concessioni di suolo pubblico: comunque in ragione delle competenze di legge”* (cfr. tra le altre, Cons. Stato, V, 23 agosto 2016, n. 3861).

Ne deriva, ha concluso il Consiglio di Stato, respingendo l'appello dei ricorrenti, che tale obiettivo, ove necessario, possa e anzi debba essere perseguito anche andando ad intervenire, in senso restrittivo, sul commercio ambulante, nel caso in cui si sia ravvisato che questo venga svolto con modalità non congrua rispetto alle caratteristiche concrete storico-artistiche e con la dignità culturale dei luoghi. Concludendo, per gli effetti, che nel caso scrutinato, quanto previsto dai provvedimenti impugnati rispondeva a una finalità essenziale per la salvaguardia dei centri storici e delle città d'arte.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 26 maggio 2017

N. 01816/2017REG.PROV.COLL.

N. 07973/2014 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7973 del 2014, proposto da: Mazzetti Mario, in proprio e quale legale rappresentante della Bagarello s.a.s di Mazzetti Mario & C. e della Molinuccio s.n.c., Luca Lastrucci, Mauro Bufalari in proprio e quale legale rappresentante della Toro di Bufalari Mauro e Cardini Luciano s.n.c., Citti Fedele, Lascialfari Alessandro, Cangiulli Maria Elena, Generini Franco, Del Gatto Nicola, Bolognesi Morando, Ricci Daniele, Cecconi Cristian, Curti Massimo, Torelli Marcello, Mazzetti Mochele, Fantini Franco, rappresentati e difesi dall'avvocato Aristide Police, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Villa Sacchetti, 11

contro

Comune di Firenze, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Sansoni e Debora Pacini, con domicilio eletto presso lo studio G. Lepore in Roma, via Polibio, 15

nei confronti di

Ministero per i beni e le attività culturali, Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici ed artistici per le province di Firenze, Pistoia e Prato; ATAF s.p.a.; ATAF Gestioni s.r.l., ATAF & Li-Nea s.c.a.r.l.; Associazione Fare Ambiente Movimento Ecologista Europeo, non costituiti in giudizio

per la riforma della sentenza del T.A.R. della Toscana, Sezione II, n. 160/2014

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Firenze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2017 il Cons. Claudio Contessa e uditi per le parti gli avvocati Aristide Police e Andrea Sansoni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

FATTO

Gli appellanti signori Mazzetti, Lastrucci, Bufalari, Citti, Lascialfari, Cangiulli, Generini, Del Gatto, Bolognesi, Ricci, Cecconi, Curti, Torelli, Mazzetti e Fantini riferiscono di essere in parte titolari di concessione di posteggio, rilasciate dal Comune di Firenze per il commercio su aree pubbliche di generi non alimentari, ubicate nel c.d. *raggruppamento [turistico] San Lorenzo*, fronte Basilica, e in parte di svolgervi detta attività in forza di contratti d'affitto d'azienda con i titolari delle autorizzazioni.

Con delibera consiliare n. 68 del 22 dicembre 2011, il Comune di Firenze stabiliva di modificare l'area del mercato destinata al raggruppamento turistico di San Lorenzo e piazza Madonna degli Aldobrandini, limitatamente all'area di mercato circoscritta alla zona di piazza San Lorenzo, Canto de'Nelli e piazza Madonna degli Aldobrandini, individuando in via preferenziale, quale aree mercatali ove realizzare il trasferimento, entro il 15 aprile 2012, la piazza del Mercato Centrale e, in seconda istanza, la piazza Annigoni, nonché di stabilire in tre mesi mezzo, decorrenti dal 1° gennaio 2012, il termine per il trasferimento, ai sensi dell'art. 40 (*Piano e regolamento comunale*), comma 7, della legge regionale della Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (*Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti 40 e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti*) che prevede siffatto trasferimento d'ufficio «*per motivi di pubblico interesse, di ordine pubblico e sicurezza o di igiene e sanità pubblica*».

In esecuzione della predetta deliberazione, i ricorrenti ricevevano la notifica della determinazione dirigenziale n. 12091 del 29 dicembre 2011 con cui si disponeva la durata fino al 15 aprile 2012 delle concessioni dei posteggi del raggruppamento turistico San Lorenzo numerate dall'1 al 57 e dal 224 al 251, ubicate in p.za San Lorenzo e Canto de'Nelli, comprese le concessioni relative ai posteggi dei turni "fondini" e "imbonitori", nonché le concessioni dei posteggi dall'1 al 5 del raggruppamento turistico in piazza Madonna degli Aldobrandini.

Avverso tale atto gli interessati proponevano ricorso chiedendone l'annullamento, previa sospensione, e deducendo plurimi motivi di doglianza.

In particolare, con il primo ricorso venivano impugnati:

- la delibera del Consiglio Comunale di Firenze n. 2011/C/00068 del 22 dicembre 2011, avente ad oggetto: "*Piano del Commercio su area pubblica – Modifica di parte mercatale del raggruppamento turistico di San Lorenzo*";
- *in parte qua*, la determinazione dirigenziale n. 2011/DD/12018 del 23 dicembre 2011, recante "*Proroga delle concessioni di posteggio*";
- *in parte qua*, la determinazione dirigenziale n. 2011/DD/12091 del 29 dicembre 2011, recante "*Proroga delle concessioni di posteggio nel raggruppamento turistico di San Lorenzo e dei turni Imbonitori e Fondini e di Piazza Madonna degli Aldobrandini*";

nonché ogni atto "*presupposto, connesso e consequenziale*", tra cui:

- la nota della competente Soprintendenza, n. 23898 dell'11 novembre 2011;

- la nota del Comune di Firenze, Direzione Servizi Tecnici, del 23 settembre 2011, avente ad oggetto la revisione del Piano del commercio su aree pubbliche;
- la nota della Direzione Nuove Infrastrutture e Mobilità del Comune di Firenze in data 14 novembre 2011;
- la delibera di Giunta Comunale n. 464 dell'11 agosto 2009, recante “*Riconoscimento mercati storici e indirizzi per il nuovo regolamento*” nella parte in cui non ha inserito i raggruppamenti turistici di San Lorenzo e di Piazza Madonna degli Aldobrandini; Con atto di motivi aggiunti depositati il 7 giugno 2012 venivano impugnati i seguenti atti:
 - la determinazione dirigenziale n. 2012/DD/04013 del 13 aprile 2012 recante “Proroga delle concessioni di posteggio”, nella parte in cui disponeva la proroga delle autorizzazioni/concessioni solo fino al 30 giugno 2012 anziché dare atto del loro rinnovo automatico fino al 31 di dicembre 2012;
 - la nota in data 13 marzo 2012 della Sovrintendenza ai beni Architettonici, Paesaggistici, Storici. Artistici ed Etnoantropologici della Provincia di Firenze;
 - la deliberazione n. 2012/G/00331 in data 14 settembre 2012 della Giunta Comunale di Firenze avente ad oggetto “*Miglioramento e implementazione dei servizi di Piazza del Mercato Centrale nell'ambito della generale revisione del piano del commercio su area pubblica. Approvazione della pianta di sistemazione di piazza del Mercato Centrale e indirizzi agli uffici*”;
 - la nota prot. n. 15959 in data 16 aprile 2012 della Direzione Attività Economiche del Comune di Firenze.

Con successivo atto per motivi aggiunti depositati in data 19 marzo 2013 venivano impugnati:

- la determinazione dirigenziale n. 2013/DD/01392 dell'11 febbraio 2013 recante *“Approvazione elenco operatori coinvolti nella riorganizzazione dei raggruppamenti turistici di San Lorenzo e di Piazza Madonna degli Aldobrandini”*;
- la nota comunale in data 11/14 gennaio 2013, recante parere negativo sul progetto di sistemazione di Piazza San Lorenzo.

Con ulteriore atto di motivi aggiunti depositati in data 28 giugno 2013 venivano impugnati:

- le note tutte datate 4 giugno 2013, aventi ad oggetto: *“Convocazione per scelta posteggio nell'ambito della procedura di riorganizzazione dei raggruppamenti Turistici di San Lorenzo e Piazza Madonna degli Aldobrandini”*, notificati a tutti i ricorrenti in diverse date a partire dal 10 giugno 2013;

Con successivo atto di motivi aggiunti depositato in data 12 novembre 2013 venivano impugnati:

- la nota in data 21 giugno 2013 dell'Area di Coordinamento Sviluppo urbano del Comune di Firenze, inviata alla Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici storici, artistici ed etnoantropologici per le province di Firenze, Pistoia e Prato;
- il parere della Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici, ed etnoantropologici per le province di Firenze, Pistoia e Prato in data 1° luglio 2013;

- la planimetria depositata dal Comune di Firenze in data 24 luglio 2013;
- tutti gli atti impugnati con il ricorso introduttivo e con i successivi plurimi ricorsi per motivi aggiunti nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresa la delibera consiliare in data 22 dicembre 2011 e la delibera della Giunta Comunale n. 331/2012 recante l'approvazione del progetto di sistemazione di Piazza del Mercato centrale e il parere della Soprintendenza per i beni architettonici paesaggistici storici ed etnoantropologici n. 558 del 13 marzo 2012.

Con la sentenza in epigrafe il Tribunale amministrativo della Toscana ha respinto il ricorso dichiarandolo infondato.

La sentenza in questione è stata impugnata in appello dai signori Mazzetti, Lastrucci, Bufalari, Citti, Lascialfari, Cangiuilli, Generini, Del Gatto, Bolognesi, Ricci, Cecconi, Curti, Torelli, Mazzetti e Fantini i quali ne hanno chiesto la riforma articolando i seguenti motivi:

- 1) *Nullità della sentenza per violazione dell'articolo 79 del cod. proc. amm. e degli articoli 298 e segg. cod. proc. civ.;*
- 2) *Erronea ed insufficiente valutazione dei presupposti di fatto e di diritto – Omessa valutazione comparativa degli interessi – Difetto di istruttoria, illogicità, travisamento di fatto e carenza di motivazione;*
- 3) *Falsa applicazione dell'articolo 40 della legge regionale Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 – Erronea ed insufficiente valutazione dei presupposti di fatto e di diritto – Omessa valutazione*

comparativa degli interessi – Difetto di istruttoria – Illogicità, travisamento di fatto e carenza di motivazione;

4) Erronea ed insufficiente valutazione dei presupposti di fatto e di diritto – Difetto di istruttoria – Illogicità, travisamento di fatto e carenza di motivazione;

5) Erronea ed insufficiente valutazione dei presupposti di fatto e di diritto – Difetto di istruttoria – Illogicità, travisamento di fatto e carenza di motivazione;

6) Erronea ed insufficiente valutazione dei presupposti di fatto e di diritto – Omessa valutazione comparativa degli interessi - Difetto di istruttoria – Illogicità, travisamento di fatto e carenza di motivazione, anche sotto il profilo della violazione dell'art. 49 dello Statuto del Comune di Firenze.

Si è costituito in giudizio il Comune di Firenze il quale ha concluso nel senso della reiezione dell'appello.

Alla pubblica udienza del 9 febbraio 2017 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso in appello proposto da alcuni operatori del settore del commercio ambulante (i quali hanno detenuto nel corso degli anni alcuni posteggi nel tradizionale mercato nei pressi della Basilica di San Lorenzo a Firenze, siti – ai riguardi del *Piano del commercio su area pubblica* - nel c.d. *raggruppamento turistico San Lorenzo*) avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Toscana con cui è stato respinto il ricorso avverso gli atti del 2011 (e poi, con cinque motivi aggiunti, del 2012 e del 2013) con cui il Comune ha approvato il nuovo *Piano del commercio su area pubblica* e, in una con atti

della Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici storici, artistici ed etnoantropologici per le province di Firenze, Pistoia e Prato, ha disposto il parziale spostamento di alcuni posteggi del mercato in altre aree del territorio comunale.

2. In primo luogo il Collegio deve stigmatizzare la violazione del canone della sinteticità di cui all'articolo 3 Cod. proc. amm. che gli appellanti hanno realizzato in sede di stesura del ricorso.

Non si dubita del rilievo che assume la vicenda sugli interessi dei diretti interessati e – più in generale – in relazione ai numerosi e delicati profili coinvolti; ma non emerge alcuna ragione perché i pur comprensibili motivi posti a fondamento dell'atto di appello non potessero essere rappresentati in coerenza con il richiamato canone.

3. Sempre in via preliminare si deve dare atto che, con memoria in data 17 gennaio 2016, gli appellanti hanno espressamente dichiarato di non avere più interesse alla coltivazione del primo motivo di appello, del quale deve quindi rilevarsi l'improcedibilità.

4. Il secondo motivo di appello (con il quale si sono contestate le ragioni che hanno condotto alla reiezione del secondo e del quarto dei motivi del ricorso introduttivo) è infondato.

4.1. Si osserva in primo luogo che il motivo in questione è inammissibile per la parte in cui si traduce nella testuale trasposizione del quarto motivo del ricorso di primo grado (pagine da 28 a 34 dell'atto di appello).

La testuale riproposizione di tale motivo si basa, secondo gli appellanti, “[*sul*] mancato (o – comunque - travisato) esame del tema della storicità nella sentenza appellata”.

Il tema della storicità del mercato di San Lorenzo costituisce il punto centrale dell’intera articolazione del primo motivo di appello nel suo complesso; gli appellanti non giustificano le ragioni per cui i medesimi argomenti siano stati di fatto articolati come motivi di censura avverso ciò su cui la sentenza ha statuito e, allo stesso tempo, siano stati reiterati (con testuale riproposizione) contestandone il mancato esame.

Si osserva inoltre che, mentre la testuale riproposizione di un motivo già articolato in primo grado può essere ammessa nel caso di suo mancato esame (in tal senso il comma 2 dell’articolo 101 Cod. proc. amm.), essa non è invece ammessa laddove l’appellante lamenti che l’esame sia stato ‘travisato’ (*i.e.*, pare, erroneamente esaminato).

Infatti in tale secondo caso si versa in un’ordinaria ipotesi di appello, nel cui ambito è preclusa la pura e semplice riproposizione dei motivi già articolati in primo grado.

4.2. Il primo motivo è per il resto infondato.

4.2.1. Si osserva qui in via generale che la sentenza ha indicato in modo chiaro, puntuale e condivisibile il complesso di ragioni che deponeva(no) nel senso dell’infondatezza delle censure fondate sull’asserita, mancata valorizzazione del rilevante interesse storico-artistico del mercato di San Lorenzo.

In particolare, la sentenza bene ha rilevato:

- che nel corso degli anni l'evoluzione della fisionomia del mercato e la sua complessiva configurazione palesavano elementi di degrado, con la perdita di numerosi fra i caratteri tipici dell'originario mercato storico (sul punto si tornerà fra breve);
- che il trasferimento d'ufficio di circa ottanta fra i banchi costituenti il mercato in questione, lungi dal rappresentare una scelta inopinata e improvvisa, si inseriva invece in una più vasta iniziativa avviata da anni e volta alla complessiva riqualificazione dello storico quartiere fiorentino di San Lorenzo e, *in primis*, della Basilica laurenziana (che costituisce, com'è dato di fatto, uno dei più importanti e centrali complessi monumentali di quella preminente città d'arte);
- che la generale disciplina in tema di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale (pur invocata dagli appellanti a sostegno delle proprie tesi) postula invece la legittimità delle determinazioni volte alla disciplina (e alla limitazione) dell'esercizio del commercio laddove – come nel caso in esame – l'indiscriminato esercizio nella sua attuale ed effettiva configurazione possa nuocere alla preservazione del contesto storico e culturale.

Bene è stato richiamato l'art. 52 (*Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali*) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*), secondo cui, nel testo di un solo comma ancora vigente al tempo degli atti qui impugnati (i successivi commi – specificativi, ma non innovativi - vi sono stati introdotti solo a partire dal d.-l. 8 agosto 2013, n. 91, conv. dalla l. 7 ottobre 2013, n. 112), «con le deliberazioni previste dalla normativa in

materia di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, i comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio». È un'importante previsione di preservazione del decoro urbano - finalità essenziale per la salvaguardia effettiva dei centri storici, delle città d'arte e dei complessi monumentali – che consente espressamente ai comuni di procedere fino all'estromissione, con eventuale delocalizzazione o rilocalizzazione, degli esercizi commerciali incongrui o divenuti incongrui con il contesto. Il che è quanto avvenuto nel caso in esame;

- che il complesso degli atti impugnati in primo grado non è in contrasto con i vincoli rinvenuti dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione delle diversità culturali (il centro storico di Firenze è bene paesaggistico e qualificato dall'UNESCO come sito del Patrimonio mondiale), nonché con le previsioni di cui al Piano di gestione del Comune di Firenze approvato nel corso del 2006 ai sensi dell'articolo 3 della l. 20 febbraio 2006, n. 77 (recante *'Misure di tutela e fruizione a favore dei siti Unesco'*): nessuna delle attività commerciali di cui si verte, infatti, trova qualificazione o sostegno in detta normativa, che anzi muove in senso opposto;

- che, contrariamente a quanto ritenuto dagli appellanti, l'intervento per cui è causa era stato conosciuto e condiviso dalla locale Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici (*i.e.*: dell'articolazione locale del dicastero deputato alla tutela dei valori storici di cui gli

appellanti lamentano la violazione) secondo la quale l'intervento in parola avrebbe consentito la piena fruibilità – e quindi la più ampia valorizzazione – di importanti aree del centro storico cittadino;

- che, più in generale, gli atti impugnati in primo grado sono in piena linea con le previsioni di cui alla direttiva (c.d. sul *decoro urbano*) dello stesso Ministero per i beni e le attività culturali del 10 ottobre 2012, che bene evidenzia il potenziale nocumento che l'ampia e diffusa possibilità di esercitare il commercio ambulante su aree pubbliche caratterizzate da particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico può arrecare alla corretta conservazione e protezione, nonché al decoro dei beni oggetto di tutela.

4.2.2. Per quanto riguarda il profilo del degrado che ha interessato sino a tempi recenti l'intera area per cui è causa, risultano in atti elementi che depongono nel senso del carattere proporzionato, congruo e ben motivato delle determinazioni comunali impuginate in primo grado.

In particolare, le premesse della delibera consiliare n. 68 del 2011 danno compiutamente atto (con deduzioni non sufficientemente confutate dagli appellanti) del complesso di ragioni sottese alla decisione di intervenire sulla perimetrazione del sedime mercatale.

Fra le ragioni in parola valgono qui in particolare:

- *“le criticità rilevate in termini di degrado e sicurezza urbana, anche in ragione della stratificazione delle cessioni e affitti di azienda, di fatto e di diritto, e dell'attrattività dell'area per l'abusivismo commerciale, l'evasione tributaria e la vendita di prodotti con marchio contraffatto”;*

- l'esigenza di eliminare le criticità connesse all'accessibilità dell'area ai mezzi di soccorso (esigenza a più riprese invocata dalle autorità competenti), sì da eliminare la situazione di pericolo per la pubblica incolumità determinata dall'elevata concentrazione di concessioni di posteggio che caratterizzavano l'area;
- l'esigenza di recuperare alla fruizione dei fedeli e dei turisti la naturale piena accessibilità del sagrato della basilica di San Lorenzo, *“anche in ragione della scarsa visibilità conseguente alla presenza degli operatori su aree pubbliche, dell'accesso al complesso Mediceo-Laurenziano”*;
- l'esigenza di massimizzare la fruibilità e l'accessibilità dell'area anche ai fini del miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale, reso maggiormente difficoltoso dall'occupazione di parte del sedime stradale da parte dei banchi di vendita.

Si tratta di esigenze che, pur nell'eterogeneità delle relative ragioni ispiratrici, palesa nondimeno il carattere nell'insieme motivato e ragionevole del disposto spostamento in altra area del territorio comunale (peraltro, non lontana da quella di provenienza) di una parte delle attività commerciali, senza che ricorrano profili di abnormità e irragionevolezza tali da travolgere determinazioni che sono per loro natura caratterizzate da lata discrezionalità amministrativa.

4.3. Osserva inoltre il Collegio che l'illegittimità degli atti impugnati in primo grado neppure può essere affermata in base all'invocata inclusione del mercato di San Lorenzo fra i 'mercati storici' e fra le 'espressioni di identità culturale e collettiva' di cui alle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del c.d. patrimonio culturale

immateriale e la promozione delle diversità culturali adottate a Parigi il 3 novembre 2003 e il 20 ottobre 2005: per meglio dire «*espressioni di identità culturale collettiva*», le quali, a norma dell'art. 7-bis del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, «*sono assoggettabili alle disposizioni*» di tutela e valorizzazione di quel *Codice* soltanto «*qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10*», cioè per la dichiarazione di bene culturale: il che qui non ricorre (è semmai il contesto monumentale ad avere tale qualifica, a muovere dalla basilica).

Il Comune appellato bene ha obiettato che la *ratio* della l. 20 febbraio 2006, n. 77 è la protezione dei siti di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «*lista del patrimonio mondiale*» dell'UNESCO, al fine di preservarne l'unicità in quanto elementi di rilievo mondiale del patrimonio italiano e della sua rappresentazione a livello internazionale.

Ma la sufficiente ragione giuridica dei richiamati interventi non necessita di una siffatta, aggiuntiva, qualificazione internazionale e – come indica l'art. 52 del *Codice* – si riferisce alla coerenza attuale del commercio con un contesto, qui particolarmente significativo, del patrimonio culturale italiano. La *ratio* dell'art. 52 non è quella di una mera conservazione della situazione esistente, ma quella di una valutazione in ragione delle trasformazioni che il commercio stesso, per sua natura, può presentare. Sicché non può ritenersi che l'operatività della norma debba limitarsi nella pura e semplice cristallizzazione (in modo – per così dire – 'statico') delle caratteristiche dei luoghi, specie quando per le dinamiche commerciali

vengano a presentarsi evidenti e gravi profili di conseguito degrado, contrari alla conservazione dei valori da tutelare.

Al contrario, la salvaguardia dei siti in questione comporta interventi orientati al *decoro urbano*, cioè a preservare attivamente le caratteristiche essenziali dei luoghi.

Come già la giurisprudenza di questa Sezione ha precisato in un rilevante caso di postazioni di commercio ambulante nel centro storico di Roma, *“il decoro urbano non è una materia o un’attività ma una finalità immateriale dell’azione amministrativa, che corrisponde al valore insito in un apprezzabile livello di qualità complessiva della tenuta degli spazi pubblici, armonico e coerente con il contesto storico, perseguita mediante la selezione delle apposizioni materiali (es. dehor) e delle utilizzazioni, specie commerciali (art. 52 del Codice) ma non solo. A seconda del profilo e dello strumento, può essere frutto vuoi di tutela (e valorizzazione) del patrimonio culturale, vuoi di disciplina urbanistica o del commercio, vuoi della politiche comunali di concessioni di suolo pubblico: comunque in ragione delle competenze di legge”* (Cons. Stato, V, 23 agosto 2016, n. 3861). Un siffatto obiettivo può dalle amministrazioni competenti essere perseguito anche con riguardo alle trasformazioni negative che nel tempo subisce la dinamica, pur solo merceologica, del commercio ambulante, ove – ferme naturalmente le trasformazioni tecniche compatibili - giunga al punto da divenire incongrua con le concrete caratteristiche storico-artistiche e con la dignità culturale dei luoghi.

La previsione risponde a una finalità essenziale per la salvaguardia dei centri storici e delle città d’arte: la quale, per non restare claudicante perché incentrata sulla preservazione del solo elemento materiale, deve riguardare anche la dimensione

immateriale e qualitativa. In questa si iscrivono appunto, per decoro urbano, la corrispondenza tra il contesto storico-artistico e la connotazione che nei fatti assume l'attività commerciale, su cui il provvedere, analiticamente o per congrue categorie, compete al Comune ex art. 52 cit. (mentre altre misure, di stretta tutela di beni culturali, competono senz'altro al solo Ministero: cfr. artt. 20, 12, 13 e 45 del *Codice*).

Alla luce di tali parametri, l'operato del Comune di Firenze (e con esso degli impugnati atti della Soprintendenza) risulta congruo, coerente e non viziato dai lamentati profili di abnormità ed irragionevolezza.

Il Comune ha rilevato che il Piano di gestione adottato ai sensi della l. n. 77 del 2006 ha previsto espresse misure di tutela per le tradizionali botteghe artigiane fiorentine, nonché per i negozi storici (cioè gli esercizi commerciali “*che vantano una lunga tradizione di genere merceologico venduto nello stesso negozio o dell'attività ivi esercitata, ma anche la tipicità della produzione*”).

Queste altre sono misure comunali volte a coniugare la salvaguardia di luoghi storici con la preservazione di attività economiche integrate da tempo immemorabile e che mantengono la corrispondente connotazione storica. Sicché la loro preservazione, lungi dal costituire un detrimento come nei casi cennati, continua ad esprimere un elemento delle caratteristiche tradizionali dell'apprezzabilità dei luoghi e del decoro urbano da attivamente perseguire.

In coerenza con l'art. 52 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, l'amministrazione comunale ha il compito non, riduttivamente, di attestarsi a una mera rilevazione

economica; ma di vagliare l'attualità di un rapporto tra la realtà effettiva delle attività commerciali e il contesto di particolare pregio. Il fatto della presenza di attività commerciali risalenti non comporta la loro automatica congruenza con quel carattere dei luoghi: al contrario, occorre considerare la compatibilità – seppur con attenzione alla normale evoluzione tecnica – delle loro mutate caratteristiche rispetto a quello stesso ambiente.

Essendo questo il proporzionato e contestuale modo in cui inquadrare da parte del Comune la preservazione di attività economiche in ambiti di carattere storico o monumentale, è evidente che tale salvaguardia non può favorire indistintamente *qualunque* attività economica, cioè anche quella che (ad es., per cessioni o per recente costituzione) si trovi ad operare in un sito storico offrendo ora in vendita merci che non hanno qualitativamente a vedere con la connotazione e il pregio storico del contesto.

Pertanto è congruo e giustificato l'operato selettivo del Comune appellato il quale, per salvaguardare le caratteristiche di pregio dei siti UNESCO e in attuazione del Piano di gestione del giugno 2006, ha disposto l'istituzione di un albo degli esercizi commerciali, artigianali e alberghieri e dei pubblici esercizi, anche per commercio su area pubblica, che svolgono attività di rilevante valore artistico, storico, ambientale e documentario.

Risulta in atti che nessuna delle attività gestite dagli appellanti sia iscritta nel richiamato Albo (e, in particolare, che non vi risulti iscritto l'esercente nei cui

confronti è stata resa la sentenza di questo Consiglio di Stato, V, 23 febbraio 2015, n. 847, richiamata dagli appellanti con memoria 5 gennaio 2017).

4.4. Si osserva poi che il giudizio di non irragionevolezza e non incongruità delle determinazioni impugnate in primo grado non può essere superato neppure sulla base di quanto rappresentato dagli appellanti con la memoria in data 5 gennaio 2017 (essi hanno esposto che l'eccesso di potere per sviamento risulterebbe provato dal fatto che, dopo lo sgombero delle attività degli appellanti, le medesime aree sarebbero state occupate “[da] numerosi debors autorizzati dal Comune, nonché [da] venditori abusivi e pittori di strada”).

Non è infatti configurabile una sorta di irragionevolezza o sviamento *secundum eventum* (nel senso che un atto amministrativo *ex se* ritenuto non irragionevole o sviatorio nella situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione, potrebbe invece palesare tali caratteri in un momento successivo e per effetto di eventi sopravvenuti).

Ad ogni modo, anche se un siffatto sviamento fosse nel caso in esame realizzato, esso potrebbe al più comportare l'illegittimità degli atti successivamente adottati dal Comune (che non risultano allo stato impugnati) e non certo una sorta di effetto viziante postumo e retroattivo nei confronti di atti di cui – per le ragioni sin qui esposte – non può affermarsi l'illegittimità.

4.5. Ed ancora, per ragioni connesse a quelle sin qui esposte, neppure può trovare accoglimento il motivo con cui si è affermata l'illegittimità degli atti impugnati,

stante il mancato, adeguato coinvolgimento dello speciale Ufficio deputato alla gestione delle questioni attinenti l'attuazione del Piano di gestione del giugno 2006. Si osserva in primo luogo che le appellanti non supportano in modo adeguato la tesi secondo cui il coinvolgimento di tale Ufficio avrebbe rappresentato una fase necessaria dei procedimenti conclusi con l'adozione degli atti impugnati in primo grado e che conseguentemente (al di là degli evidenti profili di opportunità), tale mancato coinvolgimento abbia *ex se* determinato l'illegittimità di tali atti, determinando una incompleta o non adeguata valutazione dei sottesi profili di tutela.

Si osserva in secondo luogo che, a tutto concedere, la richiamata lacuna sarebbe qualificabile come violazione "*di norme sul procedimento*" e che non potrebbe comunque comportare l'annullamento degli atti impugnati in primo grado, stante il comma 2 dell'articolo 21-*octies* della l. 241 del 1990.

Infatti, dalle risultanze in atti emerge con adeguato grado di prevedibilità che, anche laddove il richiamato Ufficio fosse stato coinvolto nel procedimento, il contenuto dispositivo degli atti impugnati in primo grado non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

4.6. Per ragioni connesse a quelle esposte, neppure può ritenersi che gli atti impugnati in primo grado si ponessero in contrasto con l'articolo 40 (*Piano e regolamento comunale*), comma 2, della legge regionale toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (*Codice del commercio*) il quale onera i comuni a salvaguardare in massimo grado "*[le] esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale e ambientale*",

ovvero con l'articolo 99 (*Valorizzazione dei luoghi del commercio e degli esercizi storici*) del medesimo Codice (il quale contempla specifici interventi di valorizzazione dei mercati di interesse storico).

4.6.1. Anche in questo caso, infatti, deve ritenersi:

- che le richiamate esigenze di salvaguardia non postulassero la pura e semplice invarianza dei luoghi e delle attività esistenti indipendentemente dal loro divenire;
- che gli atti impugnati in primo grado (e, *in primis*, la delibera consiliare n. 68 del 2011) individuassero un punto di equilibrio (non irragionevole) fra i diversi interessi pubblici e privati che nel caso in esame venivano in rilievo.

4.7. Ancora, per ragioni connesse a quelle dinanzi richiamate, neppure possono essere condivisi i numerosi assunti con cui gli appellanti lamentano – talvolta con deduzioni non specifiche – che gli atti impugnati in primo grado avrebbero alterato i caratteri essenziali di un nucleo centrale della storia cittadina, in tal modo realizzando un vero e proprio “*firenzicidio*” (*i.e.*: la sostanziale distruzione dei valori di fondo di un luogo-chiave della tradizione culturale cittadina, che un Autore ha definito “*radice della tradizione fiorentina*”).”

Al contrario (e per le ragioni esposte), gli atti impugnati in primo grado si incentrano sul non irragionevole obiettivo di impedire l'ulteriore aggravarsi dello stato di degrado che ormai interessava l'area, imponendo ai destinatari un sacrificio comparativamente non insostenibile e, in ultima analisi, rinvenendo un punto di equilibrio non irragionevole con le concomitanti e superiori esigenze di salvaguardia del *decoro urbano*.

4.8. Per ragioni connesse con quelle appena richiamate, non può poi essere condivisa la tesi secondo cui gli atti impugnati in primo grado risulterebbero viziati per contraddittorietà con la mozione consiliare del 2 febbraio 2012 chiedeva a Sindaco *pro tempore* “[di] riconoscere il mercato all’aperto di San Lorenzo ‘mercato di rilevante valore storico-artistico’”.

Si osserva in contrario:

- che la mozione, in quanto mero atto di indirizzo e di impulso politico, non rappresenta un paradigma di legalità degli atti amministrativi;
- che, in ogni caso, se anche il mercato in questione fosse mai stato riconosciuto come ‘di rilevante valore storico-artistico’ (e non lo è stato), ciò non avrebbe comportato l’incondizionata cristallizzazione dello stato dei luoghi, rendendo comunque possibile l’adozione di misure (compresa la traslazione di una parte dei banchi in aree poco distanti) ove ne sussistessero i presupposti di trasformazione intrinseca.

4.9. Ed ancora, non può trovare accoglimento il motivo con cui si è lamentata la sostanziale disparità del trattamento che gli organi comunali avrebbero realizzato, riconoscendo agli operatori del mercato di San Lorenzo un trattamento diverso e deteriore rispetto a quello riservato agli operatori del mercato dei Ciompi nell’agosto del 2009.

Al riguardo ci si limita ad osservare che, in base a un orientamento consolidato, la disparità di trattamento rileva soltanto in caso di assoluta identità di situazioni di fatto e di conseguente assoluta irragionevole diversità del trattamento riservato alle

stesse (sul punto – *ex multis* -: Cons. Stato, VI, 1° ottobre 2014, n. 4868; *id.*, VI, 4 novembre 2013, n. 5291; *id.*, VI, 5 marzo 2013, n. 1323).

Ebbene, gli appellanti non hanno addotto alcun argomento (se non del tutto generico e sostanzialmente indimostrato) per convincere della sostanziale identità fra la situazione di proprio interesse e quella rispetto alla quale lamentano un trattamento ingiustificatamente difforme.

Ad ogni modo (e ai limitati fini che qui rilevano) non risulta che gli appellanti abbiano tempestivamente impugnato la delibera consiliare 11 agosto 2009, n. 464 (pubblicata nelle forme di legge) la quale – a loro dire in modo irragionevole e sviatorio – ha incluso nel novero dei mercati storici il mercato dei Ciompi e non anche il mercato di San Lorenzo.

5. Con il terzo motivo di appello (che riprende in sostanza gli argomenti già articolati con il terzo motivo del ricorso di primo grado) gli appellanti lamentano che erroneamente la sentenza impugnata avrebbe respinto il motivo con cui si era lamentata la violazione delle regola sostanziale e procedurali di cui all'articolo 40 della legge regionale n. 28 del 2005.

In particolare la sentenza: *i*) avrebbe erroneamente ritenuto che non fosse necessaria nel caso in esame la previa concertazione con le associazioni di cui al comma 3 del richiamato articolo 40; *ii*) avrebbero omesso di valutare il mancato rispetto dei termini di legge per il completamento dei disposti trasferimenti; *iii*) avrebbe erroneamente omesso di considerare l'insussistenza di motivi di pubblico interesse, ordine pubblico e sicurezza a fondamento degli atti impugnati.

5.1. Il motivo non può trovare accoglimento.

Si osserva al riguardo che l'articolo 40 della legge regionale richiamata comprende anche un comma (il comma 7, non richiamato dagli appellanti) dal cui esame emerge la complessiva correttezza dell'operato degli organi comunali.

In particolare, la disposizione stabilisce: *«Per motivi di pubblico interesse, di ordine pubblico e sicurezza o di igiene e sanità pubblica, resta salva la facoltà del comune di trasferire o modificare l'assetto del mercato, posteggi fuori mercato e fiere. Al riguardo il comune consulta le organizzazioni e le associazioni di cui al comma 3 e definisce congrui termini per le nuove collocazioni».*

Dall'esame degli atti di causa emerge che la disposizione è applicabile al caso che qui ricorre in quanto: *i)* gli atti impugnati hanno determinato la sola modifica dell'assetto del mercato (e non il suo radicale 'spostamento'); *ii)* gli atti in questione hanno interessato soltanto 83 banchi su circa 240, comportando uno spostamento massimo di circa duecento metri per gli operatori maggiormente incisi; *iii)* il Comune ha dato ampiamente atto delle ragioni di pubblico interesse che giustificavano la disposta modifica (sul punto si rinvia a quanto esposto in precedenza); *iv)* il termine assegnato per gli spostamenti (pari a tre mesi e mezzo circa) risultava certamente congruo se rapportato alla misura dello spostamento e alla rilevanza degli interessi coinvolti; *v)* risulta in atti che il Comune avesse previamente consultato le organizzazioni e le associazioni di cui al comma 3 (e che, ai sensi del richiamato comma 7 non fosse invece necessaria la previa 'concertazione' con le stesse).

Per quanto riguarda, poi, il motivo di censura relativo alla mancata, previa consultazione delle associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative, già in punto di fatto risulta che il Comune ha documentato di aver trasmesso alle tre più importanti (Adiconsum, Codacons e Federconsumatori) le convocazioni per gli incontri preliminari all'adozione degli atti impugnati in primo grado, ma che le associazioni in questione non abbiano mai ritenuto di partecipare o di fornire riscontro alcuno.

Si ritiene, quindi, che il Comune abbia comunque adeguatamente dimostrato di avere coinvolto tali associazioni.

6. Con il quarto motivo di appello (che riprende in sostanza gli argomenti già articolati con il sesto e il settimo motivo del ricorso di primo grado) gli appellanti lamentano che erroneamente la sentenza avrebbe escluso la violazione delle regole procedurali e sostanziali imposte nel caso in esame dagli articoli 15, 16 e 17 della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (*Norme per il governo del territorio*).

In particolare, la sentenza avrebbe erroneamente respinto il motivo con il quale si era sottolineata la valenza anche urbanistica delle modifiche apportate al mercato di San Lorenzo, che erano assimilabili – quanto agli effetti - alla soppressione di un'ampia area mercatale e che avrebbero quindi imposto il rispetto della richiamata normativa urbanistica.

6.1. Il motivo non può essere condiviso.

Si può convenire con gli appellanti che, ai sensi del *Piano Strutturale* del Comune di Firenze, i mercati rappresentano entità di rilevanza urbanistica. Conseguentemente,

si può convenire che il radicale trasferimento di un mercato potrebbe implicare l'adozione della procedura prevista per gli strumenti urbanistici dalla richiamata legge regionale n. 1 del 2015.

Ma il punto è che – per le ragioni già in precedenza esaminate – gli atti impugnati in primo grado non avevano comportato il radicale trasferimento del mercato, bensì il solo spostamento – e per non più di duecento metri – di una parte degli esercizi esistenti.

Si osserva poi che (come rilevato dal Comune di Firenze) la parziale ridefinizione del perimetro mercatale neppure avrebbe richiesto la modifica degli strumenti della programmazione urbanistica. Ciò, in quanto gli spazi per cui è causa non presentano una specifica destinazione urbanistica (in particolare: una destinazione puntuale alle attività mercatali) avendo invece una semplice destinazione a 'viabilità esistente'.

6.2. Il motivo non può in definitiva essere accolto.

7. Con il quinto motivo di appello (che riprende in sostanza gli argomenti già articolati con il sesto e il settimo motivo del ricorso di primo grado) gli appellanti lamentano che erroneamente la sentenza abbia omesso di apprezzare i rilevanti profili di erronea e insufficiente valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria, illogicità, travisamento di fatto e carenza di motivazione che viziavano i provvedimenti impugnati in primo grado.

7.1. Il motivo non può trovare accoglimento.

7.1.1. Si osserva in primo luogo (e per quanto riguarda il sesto dei motivi di ricorso articolati in primo grado) che, per le ragioni ampiamente esaminate in precedenza, non può essere condivisa la tesi secondo cui gli atti impugnati in primo grado mirassero – e in modo incongruo – alla tutela di valori e interessi già adeguatamente protetti.

Si è osservato in contrario che tali atti mirassero invece – e in modo che risulta congruo e proporzionato rispetto allo scopo perseguito – alla tutela di preminenti interessi pubblici e che l'impostazione di tali atti non eccedesse i limiti della congruità e della non irragionevolezza.

7.1.2. Si osserva in secondo luogo che la finalità richiamata - e censurata – con il settimo dei motivi di ricorso di primo grado (*i.e.*: quella di facilitare il transito del bus urbano che collega Piazza Stazione con Piazza San Marco), oltre a risultare *ex se* congrua e ragionevole, costituiva una soltanto delle ragioni poste a fondamento degli atti impugnati in primo grado.

Ne consegue che, quand'anche tale motivo palesasse profili di erroneità (ipotesi comunque denegata), nondimeno la complessiva congruità degli atti impugnati in primo grado ne resterebbe intatta.

7.1.3. Il quinto motivo è per il resto inammissibile per la parte in cui (nelle pagine da 44 a 52 dell'atto di appello) si limita alla semplice e letterale trasposizione dei motivi sesto e settimo del ricorso di primo grado.

Anche in questo caso, gli appellanti tentano di giustificare la pedissequa (e quindi inammissibile) riproposizione dei motivi di ricorso già articolati in primo grado lamentando

- non già un'effettiva omissione di pronuncia;
- quanto – piuttosto – un esame ritenuto incongruo, sì da comportare (nella tesi degli stessi appellanti) una omissione di pronuncia in senso “*sostanziale*” (in tal senso la pagina 44 del ricorso in appello).

8. Con il sesto motivo di appello (che riprende in sostanza gli argomenti già articolati con l'ottavo motivo del ricorso di primo grado) gli appellanti lamentano che erroneamente la sentenza abbia omesso di apprezzare il vizio derivante dalla mancata acquisizione del parere preventivo dei Consigli di quartiere.

L'acquisizione di quel parere preventivo sarebbe risultata invece necessaria ai sensi delle pertinenti disposizioni statutarie e regolamentari in considerazione del fatto che non di mera modifica dell'assetto interno del mercato si trattava, bensì di soppressione di area mercatale (quanto meno con riferimento alle posizioni dei singoli appellanti).

8.1. Il motivo non può trovare accoglimento in primo luogo perché – per le ragioni dinanzi evidenziate – non può affermarsi che gli atti impugnati in primo grado avessero comportato la radicale soppressione dell'area mercatale, avendo gli stessi soltanto determinato (e in modo conforme a quanto statuito dalla sentenza) una modifica – pur se apprezzabile – dell'assetto interno del mercato stesso

8.2. In secondo luogo si osserva che a conclusioni diverse rispetto a quelle appena rassegnate non può giungersi neppure laddove si consideri che, per alcuni degli operatori mercatali, l'area mercatale (pur se non soppressa) era stata traslata in diversa – pur se non lontana – area del territorio comunale.

Al riguardo basta osservare che le richiamate (e pur rilevanti) modifiche delle aree assegnate a un cospicuo numero di singoli operatori non potevano comunque essere assimilate – contrariamente a quanto ritenuto dagli appellanti – a una vera e propria soppressione di area mercatale, in tal modo giustificando l'applicazione delle normativa statutaria e regolamentare richiamata dagli appellanti (si tratta dell'articolo 49 dello Statuto comunale e dell'articolo 6 del Regolamento sui Consigli di quartiere del Comune di Firenze).

9. Dall'infondatezza del ricorso in appello deriva l'integrale conferma della sentenza in epigrafe, anche nella parte in cui non riconosce agli appellanti alcun ristoro di carattere risarcitorio ovvero meramente indennitario, non sussistendo i presupposti in fatto e in diritto di un tale riconoscimento.

10. Per le ragioni dinanzi esposte l'appello in epigrafe deve essere respinto.

Il Collegio ritiene che sussistano giusti ed eccezionali motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere, Estensore

Raffaele Prosperi, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

L'ESTENSORE
Claudio Contessa

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO