



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1989 del 2007, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:

Soc. Safimet S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Calogero Narese, Ugo Franceschetti, con domicilio eletto presso Calogero Narese in Firenze, via dell'Oriuolo n. 20;

***contro***

Comune di Arezzo, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Stefano Pasquini, Roberta Ricciarini, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. in Firenze, via Ricasoli n. 40;

***nei confronti di***

- Provincia di Arezzo, in persona del Presidente p.t.;
  - Regione Toscana, in persona del Presidente p.t.;
- CADLA S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Marco Amatucci, Paolo Golini, con domicilio eletto presso Paolo Golini in Firenze, via Gino Capponi 26;

### *per l'annullamento*

della delibera del Consiglio Comunale di Arezzo n. 136 del 12.07.2007, con la quale è stato approvato il Piano Strutturale del Comune Arezzo e sono state esaminate le osservazioni al P.S. adottato, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti in quanto correlati con i motivi di ricorso;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Arezzo e di Cadla S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2010 il dott. Bernardo Massari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Espone la società ricorrente di esercitare l'attività di stoccaggio e trattamento di rifiuti pericolosi e non pericolosi, finalizzata al recupero di metalli preziosi e pregiati, in forza dell'autorizzazione dirigenziale della Provincia di Arezzo rilasciata l'11 maggio 2004.

Al fine di trasferire ed ampliare la propria attività la ricorrente, in data 15 luglio 2005, acquistava nuovi terreni in località San Zeno aventi, secondo il P.R.G. del Comune di Arezzo, destinazione "*agricola speciale, irrigazione, riordino fondiario, parte sedi stradali e spazi accessori, parte aree di rispetto stradale e ferroviario, linee di arretramento*", come risulta dal certificato di destinazione urbanistica rilasciato dallo stesso Comune in data 24 dicembre 2004.

Peraltro, le particelle acquistate rientravano in un'area oggetto di variante al Piano regolatore del 1987, adottata con la deliberazione consiliare n. 331 del 28 ottobre

2003, per la trasformazione dei terreni agricoli in zona produttiva e servizi. Tale variante non è stata mai approvata.

Anche la società controinteressata che svolge attività produttiva nel Comune di Arezzo, in località San Marco, era interessata al trasferimento in località San Zeno, nell'area posta ad est della ferrovia Firenze – Roma, e perciò presentava anch'essa istanza di variante al Piano regolatore generale che veniva avviata, sebbene mai conclusa dagli uffici competenti.

Frattanto, il Consiglio comunale di Arezzo, con deliberazione del 19 dicembre 2003, adottava il Piano strutturale comunale con il quale era prevista la destinazione dell'area di proprietà Safimet, in parte ricadente del sottosistema P4 *"aree specializzate delle attrezzature tecnologiche"* e in parte in area strategica 2.3 *"nuova zona industriale di San Zeno"*.

Per la suddetta area strategica ad est della ferrovia era stata prevista una capacità edificatoria di 100.000 m<sup>2</sup> di superficie coperta, ma a seguito delle osservazioni avanzate, in sede di conferenza di servizi preliminare, dalla Provincia di Arezzo che ne rilevava il pregio ambientale e paesistico, il Comune stralciava parzialmente la zona di ASI ad est della ferrovia, senza peraltro ridurre la capacità edificatorie originariamente prevista.

In definitiva, a seguito dell'adozione del Piano strutturale, la situazione di San Zeno era costituita da un unico comparto ASI ad attività industriale produttiva, con la previsione di una superficie coperta pari a 185.400 m<sup>2</sup>, di cui 100.000 ad est della ferrovia e 85.400 ad ovest di essa.

Con istanza del 5 settembre 2005 la società ricorrente presentava un progetto di trasferimento e ampliamento dell'impianto già in esercizio, da collocarsi in strada vicinale dei Mori, località San Zeno, all'interno dell'area di sviluppo strategica contemplata dal piano strutturale.

Nel frattempo, nell'ambito del procedimento per la definitiva approvazione del piano, venivano presentate alcune osservazioni relative a tale area.

In particolare, la società Cadla richiedeva lo scorporo dell'area di proprio interesse dall'ambito territoriale dell'ASI 2.3, in conformità dell'originaria istanza avanzata nel 2003, allo scopo di collocarsi al di fuori della superficie del comparto residuata allo stralcio dell'area ad est della ferrovia.

L'osservazione veniva accolta con la seguente motivazione: "*considerata la pratica urbanistica in itinere si ritiene la osservazione in oggetto accoglibile*". Più in dettaglio, l'Ufficio tecnico comunale rilevava che "*l'area in oggetto riguarda l'insediamento di una singola attività produttiva, ferma restando la necessità di una revisione delle quantità espresse dal Piano e riferite all'Area strategica di intervento, si ritiene di poter accogliere l'osservazione*".

A seguito delle modifiche conseguenti all'accoglimento della suddetta osservazione il Piano strutturale veniva aggiornato con riferimento all'articolo 186 delle Norme tecniche di attuazione. Ciò comportava, oltre alla eliminazione di 100.000 m<sup>2</sup> di superficie coperta dal settore est, come già riferito, la riduzione nella settore ovest a solo 22.820 m<sup>2</sup>, con la traslazione di parte della volumetria industriale prevista al di fuori dell'ASI, seppure all'interno della stessa UTOE.

Da ciò l'impossibilità per la società ricorrente di realizzare il proprio progetto di trasferimento sui terreni già acquistati e collocati all'interno dell'ASI.

Con la deliberazione n. 136 del 12 luglio 2007 il Consiglio comunale approvava definitivamente il Piano strutturale con le modifiche sopra riportate.

Contro tale atto ricorre la società in intestazione chiedendone l'annullamento, con vittoria di spese e deducendo i motivi che seguono:

1. Violazione dell'art. 9 della l. n. 1150/1942 e della correlata necessità di ripubblicazione del piano. Violazione dell'art. 7 della l. n. 241/1990.
2. Eccesso di potere per disparità di trattamento e contraddittorietà. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta e difetto assoluto di motivazione.

3. Violazione dell'art. 60 della l. reg. n. 1/2005 in relazione all'art. 97 della Costituzione ed al principio di imparzialità. Eccesso di potere per illogicità e ingiustizia manifesta, ulteriore difetto di motivazione e contraddittorietà.

4. Eccesso di potere sotto ulteriore profilo di contraddittorietà, carenza di motivazione e di istruttoria, nonché sviamento di potere.

Con motivi aggiunti notificati il 7 gennaio 2009 e ritualmente depositati la società ricorrente avanzava la seguente ulteriore censura:

1. Eccesso di potere per difetto di motivazione sotto il profilo della mancata comparazione degli interessi sottesi. Disparità di trattamento e illogicità manifesta.. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Arezzo e la società controinteressata opponendosi all'accoglimento del gravame.

Alla pubblica udienza del 23 novembre 2010 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

1. Con il ricorso in esame viene impugnata la deliberazione del Consiglio comunale di Arezzo n. 136 del 12 luglio 2007 con la quale è stato approvato il Piano strutturale comunale ed esaminate le osservazioni al Piano adottato.

Il ricorso non è suscettibile di accoglimento.

2. Con il primo motivo la società ricorrente assume che la consistente modifica apportata al Piano adottato, peraltro asseritamente in esclusivo danno dei propri interessi, e conseguente all'accoglimento delle osservazioni presentate dalla Cadla s.p.a. e dallo stesso Ufficio tecnico comunale, avrebbe imposto la ripubblicazione del Piano allo scopo di permettere ai soggetti interessati di proporre nuove osservazioni. Tanto sulla base del principio, recepito dalla giurisprudenza, secondo cui la ripubblicazione del documento si rende necessaria quando le modifiche approvate integrino una sostanziale alterazione dell'impostazione iniziale alla pianificazione.

La tesi non persuade.

2.1. In via generale occorre premettere che le scelte adottate dai Comuni in sede di redazione dei piani urbanistici sono frutto di discrezionalità tese a garantire un'imparziale ponderazione degli interessi in gioco, per cui sono sottratte al sindacato di legittimità, salvo i casi di errori di fatto o abnormi illogicità, con la conseguenza che non è necessaria una motivazione specifica, essendo sufficiente quella ricavabile dalla fissazione dei criteri tecnico-urbanistici seguiti nella redazione del piano.

Ne segue che il rigetto delle osservazioni formulate dai privati al piano regolatore deliberato dal Consiglio comunale non determina un obbligo specifico di motivazione, salvo che ricorrano ipotesi specifiche di particolari aspettative del privato, dato che le osservazioni dei privati costituiscono meri apporti collaborativi alla formazione del piano ed il loro accoglimento non determina un obbligo di ripubblicazione del piano, se non ricorra un sostanziale cambiamento dei criteri e degli obiettivi che ne hanno guidato la redazione .

2.2. In proposito la giurisprudenza, in un'ottica piuttosto rigorosa, fornisce indicazioni sulle situazioni in cui, per effetto delle modificazioni apportate alle scelte pianificatorie adottate, si concretizza tale obbligo.

In primo luogo si è ritenuto che l'obbligo in questione si rinviene solo se si tratta di modifiche discrezionali e non anche nel caso di modifiche obbligatorie volte ad adeguare il piano comunale ad uno strumento sovraordinato e vincolante (Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2009, n. 5671).

Per quanto attiene alle modifiche facoltative, ossia frutto di autonoma valutazione dell'Ente comunale, la ripubblicazione, ai sensi dell'art. 10, l. 17 agosto 1942 n. 1150, si impone solo nel caso in cui sia stata effettuata una rielaborazione complessivamente innovativa del piano stesso, e cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che presiedevano alla sua impostazione,

ovvero sia superato il limite di rispetto dei canoni guida del piano adottato (Cons. Stato sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1477).

Nel caso in esame, oltre ad essere stata parzialmente imposta dalla necessità di rendere lo strumento urbanistico conforme al Piano territoriale di coordinamento approvato dalla Provincia di Arezzo, la modifica relativa ad una sola area del piano (l'ASI 2.3), relativa, per di più, alla variazione della volumetria in essa realizzabile con conseguente incidenza sulle possibilità di utilizzo meramente privato del suolo, non può rappresentare in alcun modo una deviazione dai criteri posti a base del piano e, ad avviso del Collegio, non ne comportava la nuova pubblicazione.

Come sopra argomentato, affinché si renda necessaria la ripubblicazione è necessario che vi sia stata una rielaborazione complessivamente innovativa del piano stesso, e cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua impostazione rispettivamente hanno presieduto (fra le tante: Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2003, n. 7782; id. 19 giugno 2007, n. 3300).

Ma questa situazione non è rinvenibile nella fattispecie.

3. Con il secondo motivo la Safimet si duole che la scelta di pianificazione fatta propria dal Comune sia immotivata, oltre che irragionevole per disparità di trattamento. In particolare alle osservazioni dalla medesima presentate sarebbe stato riservato un trattamento immotivatamente deteriore rispetto a quello tenuto nei confronti della controinteressata.

L'assunto non ha pregio.

3.1. Giova preliminarmente rammentare che è pacifica l'opinione per cui, in sede di previsioni di zona di piano regolatore, la valutazione dell'idoneità delle aree a soddisfare, con riferimento alle possibili destinazioni, specifici interessi urbanistici, rientra nei limiti dell'esercizio del potere discrezionale, rispetto al quale, a meno che non siano riscontrabili errori di fatto o abnormi illogicità, non è configurabile

neppure il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti.

Peraltro, anche le osservazioni proposte dai cittadini nei confronti degli atti di pianificazione urbanistica non costituiscono veri e propri rimedi giuridici, ma semplici apporti collaborativi e, pertanto, il loro rigetto o il loro accoglimento non richiede una motivazione analitica, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e confrontate con gli interessi generali dello strumento pianificatorio.

Le scelte urbanistiche circa la disciplina del territorio possono, quindi, formare oggetto di sindacato giurisdizionale nei soli casi di arbitrarietà, irrazionalità o irragionevolezza ovvero di palese travisamento dei fatti che costituiscono i limiti della discrezionalità amministrativa (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 18 giugno 2009 , n. 4024).

3.2. Nel caso che ne occupa non si ravvisano tali presupposti, attesa la differente situazione in cui versano le aree, rispettivamente di proprietà di Cadla e di Safimet. Infatti, mentre secondo il PRG vigente prima dell'approvazione del Piano strutturale qui contestato l'area di proprietà della prima già ricadeva in zona D (attività industriali, turistiche e commerciali), a quella della seconda era impressa destinazione agricola speciale (zona E1). Inoltre, prescindendo dai profili giuridici relativi alla destinazione urbanistica delle due zone, è evidente, dall'esame delle planimetrie depositate in atti, che anche la situazione di fatto delle medesime è radicalmente differente. Invero, mentre l'area ad est della ferrovia è posta in immediata adiacenza ad un'area produttiva, i terreni della Safimet, ad ovest della ferrovia, sono collocati in una zona non edificata né urbanizzata, a prescindere dalla presenza di insediamenti sparsi e dell'inceneritore comunale.

Né maggior rilievo può essere assegnato, al fine di individuare l'affermata disparità di trattamento, al differente stato del procedimento delle pratiche edilizie avviate dalle due società per promuovere varianti al PRG all'epoca vigente, atteso che, a



prescindere dalle già rilevate differenze concernenti lo stato di fatto e di diritto delle due aree, nessuno dei due procedimenti era pervenuto a conclusione, con la conseguenza che nessuna aspettativa qualificata poteva essersi formata in capo alle interessate.

4. Con il terzo motivo si contesta che la fase conclusiva del procedimento di formazione del Piano strutturale non sia stata adeguatamente ispirata a principi di logicità, imparzialità e perequazione urbanistica. Ciò in quanto il Comune avrebbe ingiustificatamente ridotto l'area produttiva all'interno della zona ovest dell'ASI 2.3. a soli 22.000 m<sup>2</sup> di superficie coperta, al contempo aumentando quella assegnata all'UTOE San Zeno, nel suo complesso, così liberalizzando questa superficie dalle modalità costruttive disciplinate per l'ASI che risulta svuotata della sua capacità edificatorie. Inoltre, con palese disparità di trattamento, un trattamento diverso sarebbe stato riservato all'area posta ad est della ferrovia.

La censura è infondata.

4.1. Va ricordato, al riguardo e sempre in via generale, che le scelte urbanistiche non comportano, di regola, la necessità di una specifica motivazione che tenga conto delle aspirazioni dei privato, quando si tratti di varianti al piano vigente, o di modificare scelte precedenti, essendo obbligatoria una congrua e specifica motivazione per giustificare scelte differenti soltanto in presenza di impegni già formalmente assunti dall'amministrazione con l'avvenuta stipula di una convenzione di lottizzazione o quando lo strumento incida su analoghe aspettative specificatamente qualificate, come quelle derivanti da accordi di diritto privato intercorsi tra il comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. n. 24 del 1999; Cons. st., sez. IV, 21 giugno 2007, n. 3400; id., 26 aprile 2006, n. 2301).

Nella specie, tuttavia, la lesione degli affidamenti e i profili di eccesso di potere dedotti dalla ricorrente non possono ravvisarsi.

Si osserva che, fermo restando quanto già esposto in relazione all'insussistenza di situazioni di aspettativa giuridicamente tutelabili in capo alla ricorrente in relazione alla pregressa situazione concernente i terreni di sua proprietà, la nuova disciplina impressa alla zona di San Zeno trova adeguata giustificazione nelle specifiche caratteristiche del territorio, con particolare riguardo alla preesistenza di contesti differenziati sia per densità che per tipologia di insediamenti, agricolo quello ad ovest e industriale quello a est della ferrovia Firenze – Roma.

Né, per altri versi, può dirsi violato il principio di perequazione urbanistica affermato dall'art. 60 della l. reg. n. 1/2005.

Stabilisce la norma in questione che *“La perequazione urbanistica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi individuati dagli strumenti della pianificazione territoriale ed alla equa distribuzione dei diritti edificatori per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica”*.

La previsione di cui sopra trova infatti applicazione nella pianificazione di dettaglio riconducibile quantomeno agli strumenti del Regolamento urbanistico e non nella definizione strategica degli assetti del territorio che è propria del Piano strutturale.

D'altro canto, non può non rilevarsi che i commi 2 e 3 della stessa disposizione precisano che *“La distribuzione dei diritti edificatori è effettuata in base alle limitazioni all'edificabilità derivanti dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti di governo del territorio.*

*La distribuzione dei diritti edificatori di cui al comma 2 tiene conto anche delle condizioni fisiche del territorio nonché dei vincoli derivanti dalle leggi in vigore”*.

Tali disposizioni, evidentemente, confermano che detto strumento consente il trasferimento della capacità edificatoria del lotto originario sull'area destinata alla costruzione effettiva, previa definizione di *“un indice territoriale unico e di un*

indice fondiario minimo” (Cons. Stato sez. IV, 22 gennaio 2010, n. 216; T.A.R. Liguria, sez. I, 26 maggio 2010, n. 3399; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II 23 aprile 2010, n. 1145), presupponendo, quindi, l’esistenza di una normativa di dettaglio, nella fattispecie insussistente.

Giova, inoltre, evidenziare che, nella seduta della conferenza di servizi del 19 dicembre 2003, preliminare all’adozione del Piano strutturale, la Provincia di Arezzo ebbe a richiedere, fra l’altro,

il ridimensionamento della zona ovest dell’ASI 2.3., subordinando a tale opzione il suo consenso al progetto complessivo.

Per contro, al ridimensionamento della superficie territoriale complessiva dell’area (da 1.200.000 mq a 326.000 mq) non è corrisposta, nella versione approvata in sede di adozione del Piano, per mero errore materiale, la proporzionale riduzione della superficie coperta assentibile rimasta fissata nell’originaria dimensione di 85.400.

Al momento dell’approvazione si è posto rimedio all’evidente errore che, ove non corretto avrebbe determinato un abnorme rapporto tra superficie coperta e superficie territoriale, riducendo così la superficie coperta della zona ovest a 22.820 mq..

Ne discende, contrariamente all’assunto di parte ricorrente, che deve escludersi che la riduzione così operata nell’area ovest dell’ASI sia stata preordinata ad incrementare, in favore della società Cadla, la superficie coperta autorizzabile nella UTOE S. Zeno.

5. Il quarto motivo si incentra sulla violazione delle linee guida elaborate dalla stessa Commissione comunale assetto del territorio nel suo verbale del 16 gennaio 2007 atteso che, accogliendo le osservazioni relative all’area di proprietà della società controinteressata, l’Amministrazione avrebbe dovuto rinviare la

perimetrazione dell'ASI alla fase di approvazione del Regolamento urbanistico, procedendo in tale sede alla redistribuzione della capacità edificatoria.

L'assunto non può essere condiviso.

5.1. Invero, le linee guida cui fa riferimento la ricorrente costituiscono solo uno strumento di ausilio alle determinazioni spettanti in via esclusiva al Consiglio comunale e non possono in alcun modo vincolare l'autonomia di questo.

6. Con i motivi aggiunti notificati il 7 gennaio 2009 la società ricorrente deduce ulteriormente l'illegittimità delle scelte operate dall'Amministrazione con riferimento alla proprietà della controinteressata e ribadisce la disparità di trattamento riservata ai propri terreni.

Sul punto è sufficiente osservare, da un canto che la ricorrente non ha interesse a censurare, di per sé, gli aspetti del Piano cheasseritamenteevantaggerebbero la Cadla, dall'altro, per le ragioni già esposte che, stante la differente situazione di fatto e di diritto relativa alle aree in questione, non può essere prospettata alcuna disparità di trattamento.

In proposito non può che ribadirsi che, nella programmazione degli assetti del territorio, l'amministrazione gode di un ampio potere discrezionale, senza necessità di motivazione specifica sulle scelte adottate in ordine alla destinazione delle singole aree, con la conseguenza che tali scelte possono essere censurate soltanto in presenza di vizi logico-giuridici nel quadro delle linee portanti della pianificazione, nella specie non rinvenibili.

Per le considerazioni esposte il ricorso e i motivi aggiunti devono, quindi, essere rigettati.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza come da liquidazione fattane in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti allo stesso, come in epigrafe proposti, li respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano forfettariamente in € 2.000 (duemila/00), oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere, Estensore

Pietro De Berardinis, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/01/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)