

**Pubblicato il 12/06/2017**

**Sent. n. 789/2017**

**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 698 del 2013, proposto da:

Florifondiarria S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Angella ed Eliana Pino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Adele D'Elia in Firenze, via La Pira 21;

contro

Comune di Livorno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Macchia, Lucia Macchia e Maria Teresa Zenti, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Toscana in Firenze, via Ricasoli 40;

nei confronti di

Soc. Coop. Italia, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

in parte de qua, della variante al Regolamento Urbanistico di Livorno, adottata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 125 del 20 luglio 2012 ed approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 18 del 14 febbraio 2013 (pubblicata sul B.U.R.T. del 3 aprile 2013, e quindi in tale data divenuta esecutiva), nonché di tali deliberazioni, e di ogni atto connesso e presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2017 il dott. Pierpaolo Grauso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. La ricorrente Florifondiarria S.r.l. è proprietaria di un'area sita in Livorno, alla via Brin, in passato per lungo tempo assoggettata a vincolo espropriativo rimasto inattuato.

Il regolamento urbanistico comunale del 1999 l'ha quindi destinata a servizi e sottoposta a una disciplina (art. 44 delle norme di attuazione del R.U.) che prevedeva la possibilità di cessione gratuita all'amministrazione a fronte del riconoscimento di diritti edificatori per destinazioni residenziali da realizzarsi all'interno di altra area di trasformazione, ubicata in via Goito, come stabilito dalla scheda n. 70 di cui all'Allegato D dello stesso regolamento urbanistico.

Non avendo il Comune avviato alcuna iniziativa per l'acquisto dell'area, con istanze del febbraio e del giugno 2011 la ricorrente ha comunque sollecitato l'attuazione della predetta scheda n. 70,

ricevendo risposta negativa motivata con riferimento alla pendenza del procedimento di adozione di una variante al R.U., che avrebbe comportato la soppressione delle volumetrie già previste sul comparto di via Goito, e non attuate, per utilizzarle nella realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale nel quartiere Coteto.

Il diniego del Comune di addivenire all'attuazione della scheda n. 70 è stato impugnato dalla società Florifondiarìa mediante ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Successivamente, con deliberazione n. 125 del 20 luglio 2012 il Comune di Livorno ha dato corso all'adozione della preannunciata variante al R.U., disponendo la soppressione della scheda n. 70.

È seguita l'approvazione della variante per deliberazione n. 18 del 14 febbraio 2013, contenente il rigetto delle osservazioni presentate dalla ricorrente. La delibera di approvazione ha altresì disposto la modifica della scheda n. 32, relativa al già citato comparto di via Goito, sopprimendo tutte le previsioni di trasferimento di volumetrie da comparti esterni e salvaguardando la sola posizione della Coop. Italia, proprietaria della maggior parte delle aree incluse in quel comparto.

1.1. Tanto premesso, la società Florifondiarìa impugna la disciplina urbanistica introdotta con le menzionate deliberazioni nn. 125/2012 e 18/2013, della quale chiede l'annullamento *in parte qua* sulla scorta di due motivi in diritto.

1.2. Costitutosi in giudizio il Comune di Livorno, la causa è stata discussa e trattenuta per la decisione nella pubblica udienza del 22 febbraio 2017.

2. Con il primo motivo di gravame, la società ricorrente denuncia innanzitutto lo sviamento nel quale sarebbe incorso il Comune di Livorno con la variante impugnata, il cui unico scopo sarebbe quello di recuperare indici volumetrici inattuati da trasferire nell'immediato su un'area di proprietà dello stesso Comune, per realizzarvi un intervento di edilizia sociale senza dover attendere gli esiti del più ampio procedimento di revisione del piano strutturale.

Al fine di poter considerare inattuate le previsioni di regolamento urbanistico incise dalla variante, e, segnatamente, quelle contenute nella scheda n. 70 dell'Allegato D, il Comune avrebbe pretermesso l'istanza di attuazione presentata dalla ricorrente nell'anno 2011, benché conforme alla disciplina urbanistica allora vigente, illegittimamente adducendo a sostegno del proprio operato l'intervenuto avvio del procedimento di variante. Tale condotta sarebbe contraria non soltanto all'art. 18 della legge regionale n. 1/2005, applicabile *ratione temporis*, ma anche al successivo art. 20, per non essere stata data adeguata informazione ai cittadini interessati dell'avvio del procedimento.

Ancora, la ricorrente lamenta che alla soppressione della scheda n. 70 si sia accompagnata una modifica della scheda n. 32, tale per cui all'interno del comparto di via Goito sarebbero rimasti utilizzabili i soli indici di edificabilità rinvenuti dalle aree ivi incluse, oltre a quelli derivanti dalla scheda n. 54, il tutto a vantaggio di un unico soggetto, la Coop. Italia, proprietaria della maggior parte dei terreni di via Goito.

Con il secondo motivo, è dedotta l'illogicità manifesta della destinazione conferita dalla variante impugnata al terreno di proprietà della ricorrente, assimilato ad aree già edificate, con il risultato di restare vincolato all'inedificabilità pur senza dover essere nuovamente sottoposto a vincolo espropriativo (in tal modo il Comune si sarebbe sottratto ai correlativi oneri motivazionali e patrimoniali).

2.1. Le censure saranno esaminate congiuntamente.

2.1.1. L'area di proprietà della società Florifondiarìa riceveva dal regolamento urbanistico approvato nel 1999 la destinazione a servizi e la disciplina di cui al combinato disposto dell'art. 44 delle norme di attuazione e dell'Allegato D al R.U., scheda normativa n. 70 ("via Brin"), in forza del quale era previsto, dietro cessione gratuita dell'area al Comune, il meccanismo perequativo alternativo all'indennità di esproprio e consistente nel riconoscimento di un indice di volumetria residenziale da realizzare all'interno di una diversa area di trasformazione, individuata dal medesimo Allegato D alla scheda normativa n. 32 ("via Goito").

Tale disciplina è stata a suo tempo gravata dall'allora proprietario del terreno dinanzi a questo stesso T.A.R., che ha respinto l'impugnativa con sentenza n. 1708 del 26 novembre 2001.

Anni dopo, nel 2011, l'odierna ricorrente ha inoltrato all'amministrazione comunale una proposta di cessione gratuita dell'area finalizzata alla contestuale attuazione della previsione edificatoria nel comparto di trasformazione indicato dal Comune. In subordine, la ricorrente chiedeva attribuirsi al proprio fondo una nuova destinazione urbanistica edificatoria, da attuarsi sul fondo medesimo.

La proposta non ha trovato positivo riscontro perché non coerente con gli indirizzi frattanto assunti dal Comune e, in particolare, con l'avvio del procedimento di approvazione della variante al R.U. "Abitare Sociale Quartiere Coteto", risalente alla delibera di Giunta n. 484 del 29 dicembre 2010. Dell'avvio del procedimento dà atto la nota del 10 novembre 2011, con la quale, nel rifiutare la proposta avanzata dalla ricorrente, il Comune preannuncia la propria volontà di recuperare le volumetrie occorrenti per la realizzazione di un intervento di *housing* sociale riutilizzando la capacità edificatoria di alcune delle aree disciplinate dall'art. 44 delle N.T.A. di regolamento urbanistico e ancora non attuate: fra queste, la capacità edificatoria riconosciuta alla proprietà della ricorrente dalla scheda normativa n. 70, destinata alla soppressione.

Al riguardo, è appena il caso di osservare che l'acquisizione – su proposta dei privati proprietari – di aree destinate ad accogliere opere o impianti di pubblico interesse costituisce, da parte dell'amministrazione, il frutto di una valutazione discrezionale il cui esito è incoercibile, nel senso che il privato proponente è titolare al più di un'aspettativa cui non fa riscontro alcun obbligo dell'amministrazione di accettare la proposta. In questi termini è formulata la previsione di cui al più volta citato art. 44 N.T.A. del regolamento urbanistico di Livorno, che prevede la possibilità per i privati di avanzare proposte di cessione al Comune, senza che questo implichi la doverosità dell'accettazione comunale: il meccanismo previsto dalla norma non è volto, infatti, a disciplinare l'esecuzione di interventi edificatori a iniziativa privata, quanto le compensazioni da riconoscere ai privati a seguito dell'acquisizione di terreni alla mano pubblica per la realizzazione di interventi di interesse generale; e la scelta di dare il via alla realizzazione di tali interventi non può che ricadere nella sfera dell'amplissima discrezionalità di cui l'amministrazione dispone in materia (così come, del resto, il Comune non è tenuto a procedere all'esproprio in attuazione di vincoli eventualmente imposti dallo strumento urbanistico su determinati beni per la realizzazione di opere pubbliche).

Va pertanto esclusa, in prima battuta, la dedotta violazione dell'art. 18 l.r. toscana n. 1/2005, giacché del tutto legittimamente il diniego di accedere alla proposta di cessione è stato opposto dal Comune alla ricorrente sulla base di un calcolo di opportunità orientato dal previsto fabbisogno di aree edificabili, come chiaramente si evince dalla citata nota del novembre 2011, e non certo in virtù di una pretesa anticipazione degli effetti giuridici della variante oggi impugnata (nella nota, vi è semmai l'anticipazione dei futuri contenuti della variante, fatta al solo scopo di chiarire all'interessata le ragioni del mancato interesse del Comune all'acquisto dell'area, indipendentemente dalla conformità dell'intervento auspicato dalla Florifondiarìa agli strumenti urbanistici vigenti).

L'accertata assenza di effetti anticipatori della comunicazione di avvio del procedimento di variante conduce altresì a escludere la pretesa violazione dell'art. 20 della stessa legge regionale n. 1/2005, che risulta puntualmente rispettato dalla delibera di adozione, accompagnata dal rapporto del garante della comunicazione. La società ricorrente ha, inoltre, partecipato fattivamente al procedimento di approvazione attraverso la presentazione di osservazioni, non vedendosi pertanto dove risieda il lamentato difetto di conoscenza e di informazione circa le determinazioni che il Comune aveva in animo di assumere ed ha poi effettivamente assunto.

2.1.2. Nel merito della nuova disciplina introdotta dalla variante, non è superfluo ricordare che, in forza di principi da lungo tempo invalsi, le scelte effettuate dall'amministrazione nell'adozione degli strumenti urbanistici costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni.

Le uniche evenienze che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono rappresentate, pacificamente: dal superamento degli standard minimi di cui

al D.M. 2 aprile 1968; dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione o accordi di diritto privato intercorsi con il Comune, o delle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione; dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo. Di contro, nessun affidamento deriva dalla diversa destinazione urbanistica pregressa della medesima area, rispetto alla quale l'amministrazione conserva ampia discrezionalità, ben potendo apportare modificazioni peggiorative rispetto agli interessi del proprietario, in capo al quale è configurabile nulla più che una generica aspettativa generica al mantenimento della destinazione urbanistica gradita, ovvero a una *reformatio in melius*, analoga a quella di ogni altro proprietario di aree, che aspiri ad una utilizzazione comunque proficua dell'immobile; con la conseguenza che, ai fini della legittimità di nuove scelte di pianificazione, non è richiesta un'indagine individuale su ogni singola area al fine di giustificarne la sua specifica idoneità a soddisfare esigenze pubbliche, né può essere invocata la cd. polverizzazione della motivazione, la quale si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto di pianificazione o di governo del territorio. Corollario di tale consolidata impostazione è che le stesse osservazioni presentate dagli interessati all'interno del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici assumono il valore di semplice apporto collaborativo, il cui rigetto non richiede una particolare motivazione, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 17 febbraio 2012, n. 854; id., sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6049; id., sez. IV, 12 maggio 2010, n. 2843; id., sez. IV, 29 dicembre 2009, n. 9006).

Nella specie, non è ravvisabile in capo alla ricorrente alcuna posizione di aspettativa o affidamento qualificati nel senso anzidetto.

Nondimeno, le ragioni della scelta operata con la variante impugnata sono chiaramente ed esaustivamente esposte dal Comune resistente non solo nella più volte menzionata nota del 10 novembre 2011, ma anche nelle premesse della deliberazione n. 125/2012, ove il prelievo della SLP occorrente per il programmato intervento di ERP dalle destinazioni a servizi non attuate viene giustificato dal Comune con riguardo al ruolo non più strategico delle destinazioni stralciate (la dotazione attuale di servizi è idonea a soddisfare il fabbisogno della popolazione residente), e, contestualmente, alla ritenuta prevalenza dell'interesse ad offrire concrete soluzioni al problema del disagio abitativo.

Lo stralcio della scheda n. 70 e il rigetto dell'osservazione presentata dalla società Florifondiarria onde ottenerne il ripristino costituiscono dunque il frutto del mutato ordine di priorità del pianificatore comunale, nei cui confronti la ricorrente si limita a una generica censura di sviamento e non si avvede che, nella prospettiva contemporanea, l'esercizio del potere amministrativo in materia urbanistica non può più reputarsi limitato alla pratica del c.d. *zoning* (suddivisione del territorio in zone omogenee), ma consiste nel perseguire lo sviluppo complessivo ed armonico del territorio stesso in modo da tenere conto sia delle concrete potenzialità edificatorie dei suoli, "sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima" (così Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710. Nei medesimi termini, fra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36; id. 22 dicembre 2014, n. 6290; T.A.R. Toscana, sez. I, 27 gennaio 2016, n. 558).

In questa prospettiva, appare del tutto fisiologico che l'amministrazione adotti di volta in volta gli aggiustamenti che si rendono necessari in funzione del soddisfacimento di bisogni sopravvenuti della popolazione, anche al di fuori del periodico processo di complessiva rivisitazione degli strumenti urbanistici, purché sulla scorta di adeguata motivazione.

Inquadrandosi correttamente nelle coordinate appena descritte, il comportamento del Comune di Livorno sfugge anche all'ulteriore critica della ricorrente, la quale denuncia il trattamento deteriore da lei ricevuto rispetto ad altri proprietari di aree pure interessate dalla variante.

Sul punto, sia sufficiente ricordare che la disparità di trattamento può essere affermata solo laddove l'assoluta identità delle situazioni poste in comparazione ne renda irragionevole il trattamento non uniforme: ipotesi che qui non ricorre per definizione, trattandosi di aree di intervento differenti, a partire dal dato dimensionale (69300 mq per l'area di via Goito, 2400 mq per l'area di proprietà della ricorrente, stralciata ancorché destinatarie della medesima classificazione come aree di trasformazione per servizi). Di per sé, la circostanza che il Comune, nel selezionare le previsioni ancora non attuate di aree con destinazione a servizi al fine di recuperare le volumetrie occorrenti per l'intervento di ERP, abbia fatto salva quella di cui alla scheda n. 32, e non anche quella di cui alla scheda n. 70, non può dunque considerarsi indicativa del vizio lamentato, in mancanza di obiettivi elementi di riscontro della perfetta assimilabilità delle situazioni (le quali, lo si ripete, appaiono in partenza disomogenee) e, conseguentemente, dell'arbitrarietà della scelta.

Quanto alla mutata destinazione urbanistica all'area di proprietà della ricorrente, inserita dalla variante fra le "aree consolidate" di cui all'art. 13 delle norme di attuazione del R.U., essa è dichiaratamente finalizzata al miglioramento della qualità urbana e delle dotazioni servizi di aree già edificate. Ne consegue un regime conservativo delle caratteristiche dell'area, sulla quale insistono alberi di alto fusto, che si pone in linea di sostanziale continuità con la disciplina anteriore, già riconosciuta legittima dal T.A.R. (sentenza n. 1708/2001, cit.): si ricorda, infatti, che la capacità edificatoria pregressa del fondo non aveva natura autonoma, ma era riconosciuta quale misura compensativa per il caso di cessione gratuita al Comune; e, soprattutto, che i diritti edificatori nascenti dalla cessione si sarebbero potuti realizzare unicamente su una diversa area "di atterraggio", in modo da salvaguardare il valore ambientale di quella "di decollo" (si aggiunga, per inciso, che a far dal 1999 – data di approvazione del regolamento urbanistico – la ricorrente solo nel 2011 si è risolta a proporre al Comune la cessione gratuita del terreno, dovendosi presumere che essa abbia, beninteso legittimamente, giudicato la cessione non conveniente).

Trattandosi, poi, di una destinazione non concernente un solo bene determinato, ma una generalità di beni, non può che concludersi nel senso della sua appartenenza alla categoria dei vincoli conformativi, siccome funzionale al perseguimento di quegli obiettivi di garanzia della qualità urbana e di equilibrio del tessuto edificatorio che, lo si è accennato, sono oramai stabilmente entrati a far parte delle finalità generali della pianificazione territoriale.

3. In forza delle considerazioni che precedono, il ricorso non può trovare accoglimento.

3.1. Le spese di lite possono essere compensate, atteso il contenuto solo formale delle difese dell'amministrazione.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere

Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Pierpaolo Grauso

IL PRESIDENTE

Armando Pozzi

IL SEGRETARIO