

**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 482 del 2015, proposto da:
Fallimento della I. S.p.a., in persona del curatore *pro tempore*, rappresentato e difeso
dagli avvocati Simone Leo e Giuseppe Dati, con domicilio eletto presso lo studio
dell'avvocato Salvatore Bianchini in Firenze, viale F. Redi 25;

contro

Comune di Pietrasanta, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Marco Orzalesi, con domicilio eletto presso lo Studio Associato
Gracili in Firenze, via dei Servi 38;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale n. 31 del 14 luglio 2014, pubblicata
sul BURT in data 20.8.2014, con la quale è stato approvato il Regolamento
Urbanistico del Comune di Pietrasanta, nella parte in cui non è stato accolto il
punto 1) dell'osservazione formulata dalla ricorrente, protocollo 16922 del
16.5.2013 classificata con il numero 350, ed è stato accolto parzialmente il punto 2;
- per quanto occorrer possa, della deliberazione del Consiglio Comunale n. 8 del
21.2.2013, con la quale è stato adottato il Regolamento Urbanistico del Comune di
Pietrasanta, nella parte in cui ha inserito l'area oggetto della detta successiva
osservazione nelle aree di ripristino ambientale di cui all'art. 38 delle Norme
Tecniche d'Attuazione del R.U.;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso, anche se sconosciuto alla ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

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. Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, la I. S.p.a. – proprietaria in Pietrasanta, alla via (.....), di un'area da essa destinata all'esercizio della propria attività industriale – ha impugnato *in parte qua* la deliberazione n. 31 del 14 luglio 2014, recante l'approvazione del regolamento urbanistico comunale, che aveva inserito l'area predetta fra quelle “di ripristino ambientale” disciplinate dall'art. 38 delle norme tecniche di attuazione, accogliendo solo parzialmente le contrarie osservazioni della proprietà. L'impugnativa era espressamente estesa alla presupposta delibera n. 8 del 21 febbraio 2013, di adozione del regolamento.

A seguito di opposizione del Comune di Pietrasanta, il ricorso straordinario è stato trasposto nella presente sede giurisdizionale.

Nel corso del giudizio, la società ricorrente è stata dichiarata fallita. Con atto depositato il 16 dicembre 2015, si è costituita in prosecuzione la curatela.

La causa è stata discussa e trattenuta per la decisione nella pubblica udienza del 22 febbraio 2017, preceduta dal deposito di documenti e memorie difensive.

2. Il regolamento urbanistico adottato dal Comune di Pietrasanta con deliberazione n. 8/2013 ha sottoposto il compendio immobiliare di proprietà della I. S.p.a.,

destinato alla lavorazione e allo stoccaggio di inerti, nonché alla produzione di conglomerati bituminosi e di calcestruzzo, alla disciplina delle “aree di ripristino ambientale”, vale a dire di quelle aree appartenenti al contesto urbano già utilizzate per l’attività estrattiva e oggi ancora destinate in parte a usi produttivi, che il piano strutturale inserisce nel “sistema funzionale turistico”.

L’art. 38 delle norme di attuazione del regolamento adottato prevedeva l’intervento mediante piani di recupero convenzionati di iniziativa pubblica o privata, con l’obiettivo della valorizzazione, del ripristino ambientale e della rigenerazione urbana in funzione del miglioramento dell’offerta di servizi turistici e culturali, ovvero di attrezzature per lo sport, lo svago, il tempo libero. Nelle more della realizzazione del ripristino ambientale, la disposizione consentiva peraltro la manutenzione ordinaria e straordinaria, la ristrutturazione edilizia senza aumenti di S.U.L., l’adeguamento ai requisiti minimi inderogabili in materia di igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro.

Con osservazione presentata ai sensi dell’art. 17 l.r. toscana n. 1/2005, la I. S.p.a. ha chiesto che l’area di sua proprietà venisse invece inserita fra le “aree produttive specialistiche” di cui all’art. 37 delle N.T.A. di regolamento; e comunque, in subordine, che la disciplina dettata dall’art. 38 cit. fosse ampliata con il riferimento esplicito alla facoltà di realizzare – nelle more del ripristino ambientale – “tutti gli interventi volti a migliorare la qualità tecnologica ed ambientale degli impianti industriali, ivi compresi, ad esempio, gli interventi volti alla sostituzione e/o integrazione di macchinari, impianti e manufatti esistenti anche attraverso la loro riorganizzazione ed il loro spostamento all’interno dell’area produttiva”.

Nell’approvare il regolamento urbanistico con la deliberazione n. 31/2014, il Comune di Pietrasanta ha respinto l’osservazione quanto alla richiesta principale, reputata contrastante con gli obiettivi di cui all’art. 92 delle N.T.A. di piano strutturale, mentre ha parzialmente accolto quella subordinata “in relazione alla possibilità di mantenimento delle attività in essere”.

2.1. Con il primo motivo di impugnazione (rubricato in ricorso *sub* 3.1) la curatela ricorrente afferma, con riguardo al rifiuto del Comune di riqualificare come produttiva l'area di sua proprietà, che l'art. 92 delle N.T.A. di P.S. sarebbe rivolto al recupero delle aree di cava dismesse e abbandonate, e non anche di quelle destinate a usi industriali, né il piano strutturale individuerebbe alcun obiettivo in contrasto con la classificazione produttiva richiesta.

Il rifiuto si tradurrebbe, dunque, in un difetto di istruttoria e nel travisamento dell'osservazione proposta, come dedotto con il secondo motivo (3.2). Esso sarebbe inoltre sprovvisto di idonea motivazione, tenuto conto dell'affidamento maturato dalla società I. in ordine alla permanenza presente e futura della propria attività industriale (terzo motivo, *sub* 3.3.).

Relativamente alla richiesta, subordinata, di ampliare il catalogo degli interventi ammessi a norma dell'art. 38 delle norme di attuazione del R.U., la ricorrente sostiene che il parziale accoglimento dell'osservazione da essa presentata equivarrebbe, nei fatti, a un integrale diniego, atteso che la disposizione non avrebbe ricevuto alcuna modifica in sede di approvazione, né sul punto le determinazioni assunte dal Comune sarebbero adeguatamente motivate (quarto motivo, *sub* 4.1.).

Dette determinazioni sarebbero altresì illogiche e contraddittorie (quinto motivo, *sub* 4.2.), oltre ad essere inique e irragionevoli (sesto motivo, 4.3.).

2.1.1. Le censure, da esaminarsi congiuntamente, sono infondate. Può pertanto tralasciarsi l'esame dell'eccezione di difetto di interesse sollevata nei confronti della curatela dalla difesa dell'amministrazione resistente.

2.1.2. I più recenti orientamenti della giurisprudenza, anche di questo T.A.R., riconoscono ai poteri, di cui l'amministrazione dispone nella materia urbanistica, una potenzialità che eccede il limitato ambito del coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, abbracciando la molto più ampia prospettiva dello sviluppo sostenibile. La conformazione del diritto di proprietà,

onde assicurarne la funzione sociale (art. 42 co. 2 Cost.), implica la conoscenza e l'interpretazione dei processi economico-sociali in corso nella comunità territoriale di riferimento e punta a indirizzarne lo sviluppo: ecco allora che gli atti di pianificazione e di governo del territorio divengono lo strumento attraverso il quale gli enti esponenziali intervengono sul proprio territorio in funzione di una crescita complessiva e armonica, che tiene conto "sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, 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 ottica contemporanea, lo *jus variandi* immanente all'esercizio dei poteri di governo del territorio legittima le amministrazioni interessate a verificare costantemente la persistente attualità delle scelte urbanistiche pregresse, se del caso per ripensarle, a maggior ragione laddove molto risalenti nel tempo; e l'eventuale ripensamento non trova ostacoli nelle destinazioni in atto, le quali di per sé non fondano affidamenti qualificati e non richiedono apposita motivazione per essere modificate, trattandosi di apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, se non inficiati da errori di fatto o da abnormi illogicità. E anche nelle ipotesi in cui sia ravvisabile un'aspettativa qualificata del proprietario inciso (il superamento degli standard minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968; la stipula con l'amministrazione di convenzioni di lottizzazione o accordi di diritto privato, o

l'esistenza di un giudicato di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione; la modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo), l'amministrazione ben può dare corso a scelte innovative, purché con il corredo di una più marcata e specifica motivazione (indirizzi consolidati: per tutte, cfr. Consiglio di Stato sez. IV 29 dicembre 2014 n. 6386; id., sez. VI, 17 febbraio 2012, n. 854; id., sez. IV, 16 novembre 2011, n. 6049; id., sez. IV, 12 maggio 2010, n. 2843).

2.1.3. Tanto premesso, il compendio di proprietà I. – già sito di cava e in seguito adibito agli utilizzi di tipo industriale dei quali si è riferito – è stato inserito dal piano strutturale approvato nel luglio del 2008 all'interno del sub-sistema funzionale turistico delle attrezzature ricettive, costituito, a norma della relazione di quadro progettuale del P.S., “da quelle parti di territorio caratterizzate da specifica utilizzazione funzionale individuate prevalentemente nella zona della Marina ove sono ubicate le strutture alberghiere esistenti”, e disciplinato dagli artt. 90 e seguenti delle relative norme tecniche di attuazione.

Per quanto qui interessa, l'art. 92 delle N.T.A. di P.S. individua fra le cave dismesse, oggetto di azioni di recupero, anche l'area c.d. (.....), che coincide con la proprietà della ricorrente, dettando per essa disposizioni volte al recupero ambientale e funzionale con il duplice obiettivo della bonifica e della messa in sicurezza geologica e idrogeologica e, nel contempo, di consentire interventi comprensivi di nuovi usi compatibili con i caratteri dell'ambiente circostante. Esso rimette quindi al regolamento urbanistico il compito di rendere operativa la disciplina edilizia e urbanistica di tali interventi, nonché degli interventi di rimodellamento dei fronti di cava e delle caratteristiche tipologiche, costruttive e dimensionali, dei limiti di altezza, delle attrezzature tecnologiche, degli eventuali spazi per la ristorazione, dei servizi accessori, degli spazi all'aperto e di ogni altro elemento.

La disciplina di piano strutturale è stata a suo tempo impugnata dalla I. S.p.a., sul presupposto della sua incompatibilità con la destinazione d'uso industriale impressa al fondo. Con sentenza n. 2015 del 22 dicembre 2012, questo Tribunale ha respinto il gravame, osservando che:

- “[...] *la previsione di piano non pregiudica il mantenimento della destinazione industriale in atto, in tal modo andando incontro a quello che era il profilo sostanziale più importante dell’osservazione [presentata dalla I. a seguito dell’adozione del P.S., n.d.r.]. In secondo luogo ha anche posto in luce, attraverso l’indiretto richiamo all’impostazione di fondo del piano e alla generale perimetrazione dei sistemi, che la previsione gravata rientra in obiettivi generali che lo strumento urbanistico si è dato, nel senso di disegnare una futura trasformazione degli assetti di territorio della zona considerata, i quali peraltro avranno bisogno di essere invernati specificamente attraverso le concrete prescrizioni relative alle singole aree da parte del Regolamento Urbanistico non ancora adottato*”;

- “[...] *non può negarsi la legittimità dell’atto impugnato laddove “si prefigge l’obiettivo della bonifica e della messa in sicurezza geologica e idrogeologica di tali aree [si tratta della ex cave tra cui quella di (.....)] e nel contempo di consentire interventi che comprendano nuovi usi compatibili con i caratteri dell’ambiente circostante, anche attraverso specifici progetti attuativi di iniziativa pubblica e/ o privata ai quali si rimanda per le prescrizioni d’intervento”. Né può dirsi che si stia totalmente misconosciuta l’attività industriale in atto, poiché in sede di rigetto dell’osservazione n. 102 si è dato atto del “mantenimento dell’attuale destinazione d’uso”. Solo in sede di Regolamento Urbanistico sarà possibile procedere ad un più specifico temperamento tra gli obiettivi generali di piano e la concreta situazione delle singole aree*”;

- “*Il Piano Strutturale, secondo le previsioni di cui all’art. 53 della legge regionale Toscana n. 1 del 2005, delinea la strategia dello sviluppo territoriale comunale, fissa gli obiettivi e gli indirizzi del governo del territorio, individua le unità territoriali organiche elementari, le quantità, i sistemi e i sub-sistemi da rispettare in sede di Regolamento Urbanistico (in particolare comma 4 lett. a)]. Ciò deve avvenire sulla base di un adeguato quadro conoscitivo della realtà sulla quale si interviene, ma ben potendo il Piano Strutturale individuare futuri scenari di sviluppo e*

modificazione degli assetti territoriali. In tal quadro si inserisce la scelta dell'atto gravato volta alla riqualificazione di una vasta area un tempo occupata da cave e alla sua progressiva valorizzazione anche in chiave di utilizzo turistico e recettivo”.

Nel respingere l'appello avverso la pronuncia del T.A.R., il Consiglio di Stato ha a sua volta ribadito che *“le modifiche apportate in sede di piano strutturale[non] possono ritenersi inficiate dal fatto che esse vanno a porsi in contrasto con la situazione di fatto esistente in loco, atteso che lo stato dei luoghi è circostanza recessiva rispetto alla scelta fatta a monte di imprimere per il futuro relativamente ad una più vasta porzione del territorio comunale delle destinazioni ritenute le più confacenti, nell'ambito di un apprezzamento discrezionale rimesso alle scelte di politica e gestione del territorio spettante all'amministrazione”* (così Cons. Stato, sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4168).

Alla luce delle pronunce appena richiamate, non è lecito dubitare della correttezza delle scelte strategiche del Comune, implicanti la riqualificazione ambientale dell'area di proprietà della ricorrente e il progressivo (tendenziale) superamento degli utilizzi industriali in corso, dei quali nell'immediato viene comunque garantita la prosecuzione.

Ugualmente, non può dubitarsi della legittimità della qualificazione dell'area medesima concretamente operata dal regolamento urbanistico qui impugnato. L'inserimento fra le aree di ripristino ambientale di cui all'art. 38 delle norme di attuazione del R.U. è, infatti, perfettamente consequenziale alla soprastante disciplina di piano e conforme agli obiettivi di implementazione delle dotazioni di attrezzature ricettive e di recupero urbanistico-edilizio in funzione del miglior inserimento nell'ambiente circostante, ivi diffusamente enunciati; ed è altresì coerente con le indicazioni dettate dalla relazione di quadro progettuale del P.S. e dall'allegata scheda relativamente alla UTOE n. 8 “.....”, fra le quali vi è, appunto, quella del recupero della cava.

Che la disciplina dettata dall'art. 38 delle N.T.A. di regolamento urbanistico si riferisca, fra l'altro, all'area di proprietà I. si ricava, sul piano letterale, dal rinvio

all'art. 92 delle N.T.A. di piano strutturale, che, lo si ricorda, individua nominativamente la cava (.....).

Né l'argomento letterale è superabile attraverso quello sistematico, secondo cui l'art. 92 non si applicherebbe al compendio I. perché quest'ultimo non risponderebbe alle caratteristiche della "cava dismessa": sul punto, basti dire che l'applicazione dell'art. 92 costituisce il necessario presupposto logico-giuridico delle sentenze che, nel doppio grado di giudizio, hanno respinto l'impugnazione di I. contro il piano strutturale, e non può venire rimessa in discussione in questa sede.

Se ne ricava l'inapplicabilità della diversa disciplina dettata dal R.U. per le aree produttive specialistiche (art. 37 N.T.A.), invocata dalla curatela ricorrente, la quale oltretutto si pone in frontale contrasto con gli obiettivi di recupero ambientale impartiti dal piano strutturale per il sottosistema delle attrezzature ricettive.

In definitiva, il mancato accoglimento dell'osservazione presentata dalla proprietà I. al regolamento urbanistico adottato deve considerarsi pienamente legittimo, e così la definitiva classificazione dell'area per cui è causa ai sensi dell'art. 38 delle N.T.A. approvate. Del resto, è noto che le 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.

2.1.4. Per altro verso, il contemperamento tra gli obiettivi generali di piano strutturale e la concreta situazione del complesso I. (si veda sul punto la sentenza n. 2015/2011 del T.A.R., cit.) è stato non irragionevolmente realizzato dal regolamento urbanistico mediante la salvaguardia dell'attività in essere, della quale è consentito il mantenimento.

In questo senso si è pronunciato il Comune in sede di controdeduzioni alle osservazioni, recepite dalla deliberazione consiliare di approvazione del R.U., e in questo senso va letto l'art. 38 delle norme di attuazione del regolamento nella parte in cui consente, sull'esistente, non solo la manutenzione (ordinaria e straordinaria), la ristrutturazione edilizia, il cambio di destinazione d'uso e gli interventi di adeguamento ai requisiti minimi inderogabili in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro, ma anche “la riorganizzazione degli impianti esistenti ed il loro spostamento all'interno dell'area produttiva”. L'inciso è stato aggiunto proprio in sede di approvazione del regolamento, a conferma del fatto che – contrariamente a quanto sostenuto in ricorso – il Comune ha dato fattivo seguito all'accoglimento dell'osservazione, con la quale si chiedeva appunto che la disciplina regolamentare consentisse gli interventi volti alla sostituzione e/o integrazione di macchinari, manufatti e impianti esistenti anche attraverso la loro riorganizzazione e il loro spostamento all'interno dell'area produttiva (certamente le ampie nozioni di “ristrutturazione”, “riorganizzazione” e “spostamento” sono idonee a ricomprendere anche gli interventi di integrale sostituzione e nuova localizzazione degli impianti industriali operanti sul fondo, come auspicato dalla ricorrente).

L'unico limite agli interventi ammessi è quello della SUL esistente, che, consentendo la prosecuzione dell'attività, pur senza ampliamenti, rappresenta un contemperamento tutt'altro che illogico fra le esigenze manifestate dalla proprietà e la decisione dell'amministrazione di imprimere all'area, in prospettiva futura, una destinazione diversa e maggiormente rispettosa degli aspetti ambientali; di modo che le censure della ricorrente finiscono, in buona sostanza, per esaurirsi nell'inammissibile tentativo di sovrapporre al bilanciamento di interessi correttamente operato dal Comune una valutazione di merito improntata a un differente modello di sviluppo del territorio.

3. In forza delle considerazioni che precedono, il ricorso va respinto.

3.1. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso e condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese processuali, che liquida in complessivi euro 4.000,00, oltre agli accessori di legge.

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