

Pubblicato il 09/05/2022

N. 01066/2022 REG.PROV.COLL.

N. 02667/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2667 del 2017, proposto da Sabbie Sataf Srl, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Emanuele Ratto, Francesca Castellotti, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio fisico *ex art. 25 c.p.a.* presso lo studio dell'avv. Emanuele Ratto in Milano, viale Emilio Caldara, 44;

***contro***

Comune di Pavia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico *ex art. 25 c.p.a.* presso il suo studio in Milano, via Larga 23;  
Regione Lombardia, Provincia di Pavia, non costituite in giudizio;

***nei confronti***

Adelio Locardi, Achille Fortuna, non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

della deliberazione del Consiglio Comunale di Pavia 16 maggio 2017, n. 22 avente ad oggetto “*Controdeduzioni alle osservazioni e approvazione della variante al Piano delle Regole e al Piano dei Servizi del Piano di Governo del Territorio ai sensi della L.R. Lombardia n° 12/2005*” e di tutti gli atti, anche presupposti, conseguenti o comunque connessi, assunti dal Comune di Pavia e da qualsiasi altra autorità amministrativa ai fini della definitiva approvazione della Variante al Piano di Governo del Territorio del Comune di Pavia tra cui, in particolare, la deliberazione consiliare 27 ottobre 2016 n. 37, di adozione della variante medesima;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2022 la dott.ssa Laura Patelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Sabbie Sataf Srl è proprietaria di appezzamenti di terreno e manufatti catastalmente individuati al Nceu di Pavia, foglio 2, mappale 80, e al Nct di Pavia - Fossarmato, foglio 6, mappali 32, 33, 99, 217, 222 e 227. Su tali terreni la società ricorrente ha realizzato due diversi stabilimenti, uno in località Costa Caroliana n. 14 (cd. Stabilimento sud), l'altro in via Scagliona n. 260 (cd. Stabilimento nord), per l'essiccazione, la selezione, lo stoccaggio e il confezionamento di sabbie, granini, ghiaie e simili.

2. Per quanto di rilievo nella presente sede, l'area inedificata di cui al mappale 227 – corrispondente a uno spiazzo adiacente allo stabilimento nord di via Scagliona utilizzato per appoggiare all'esterno i prodotti confezionati e pronti al trasporto –

subiva una variazione di destinazione con il previgente Prg, approvato dalla Giunta Regionale della Lombardia con deliberazione n. VII/12961 del 9.5.2003, passando da “area produttiva” a “verde pertinenziale”, così che la destinazione ammessa diveniva quella della sistemazione “*a prato, giardino o parco privato, fatta eccezione per le eventuali rampe di accesso ai parcheggi*”.

All’area della ricorrente veniva poi impressa la destinazione di “tessuto delle attività produttive” e al mappale 227 quella di “aree di valore paesaggistico ambientale” dal Piano di governo del territorio (Prg) adottato nel 2012, così come dal Pgt approvato con delibera di C.C. n. 33 del 15 luglio 2013.

Tale strumento urbanistico veniva impugnato con ricorso al T.A.R. avente R.G. n. 462/2014, dichiarato improcedibile con sentenza di questo T.A.R. del 27 novembre 2020, n. 2328, in ragione della sopravvenienza di nuovo strumento urbanistico.

3. Infatti, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 16.5.2017, il Comune approvava una variante generale al Piano delle Regole (Pdr) e al Piano dei Servizi (Pds) del Pgt, che confermava la destinazione urbanistica impressa alle aree di proprietà della società e la regolazione degli interventi ammissibili.

In sostanza, l’area di sedime dello stabilimento nord e degli altri impianti produttivi risultava inserita in “Zona Territoriale omogenea B”; la parte ineditata veniva invece inserita in “Zona Territoriale Omogenea E”.

Il nuovo strumento urbanistico è stato impugnato *in parte qua* da Sabbie Sataf Srl con il ricorso in epigrafe, assumendone l’illegittimità.

4. Il Comune di Pavia si è costituito in giudizio, in data 20 marzo 2018, per resistere al ricorso.

5. In vista dell’udienza di discussione di merito del ricorso, le cause hanno presentato memorie e documenti, insistendo nelle rispettive domande.

6. Infine, all’udienza pubblica del 22 marzo 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso, articolato in sette motivi, è infondato.
2. Con il primo motivo, la società deduce l'illegittimità della destinazione attribuita all'area di via Scagliona (stabilimento nord) in parte come "zona B di completamento residenziale" e in parte come "zona E agricola". La destinazione violerebbe l'art. 2 D.M. n. 1444/1968 – che definisce le zone territoriali omogenee – poiché l'area in esame sarebbe invece, nei fatti, asservita all'attività produttiva. Con il secondo motivo, poi, si deduce che all'area in zona E non sarebbe stata correttamente attribuita la destinazione, poiché non vi sarebbe alcuna necessità di frapporre un cuscinetto tra il comparto produttivo e le abitazioni esistenti.

Le censure, da trattarsi congiuntamente in quanto connesse, sono infondate.

In linea generale, va ricordato che *“la pianificazione urbanistica implica valutazioni di opportunità sulla scorta di valutazioni comparative degli interessi pubblici in gioco, che sfuggono al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non si dimostrino palesi travisamenti dei fatti, illogicità o irragionevolezza. Tale potere non è limitato solo alla disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli ma, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, è finalizzato a realizzare anche sviluppi economici e sociali della comunità locale nel suo complesso con riflessi qualvolta limitativi agli interessi dei singoli proprietari di aree. Quindi le scelte in concreto, effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti, devono corrispondere agli scopi prefissati nelle linee programmatiche per la gestione urbanistica del territorio”* (cfr., ex plurimis, Consiglio di Stato, sez. I, 29 gennaio 2015, n. 283). Negli stessi termini si esprime la giurisprudenza della Sezione, secondo cui *“le scelte urbanistiche compiute dalle autorità preposte alla pianificazione territoriale rappresentino scelte di merito, che non possono essere sindacate dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà od irragionevolezza manifeste ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare”* (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 12 agosto 2020, n. 1568; id., 29 maggio 2020, n. 960; id., 9 dicembre 2016, n. 2328; id. 3 dicembre 2018, n. 2715; id., 3 dicembre

2018, n. 2718; id., 21 gennaio 2019, n. 119; id., 5 luglio 2019, n. 1557; id., 16 ottobre 2019, n. 2176; id., 21 novembre 2019, n. 2458; id., 5 marzo 2020, n. 444; id., 7 maggio 2020, n. 705).

Con riferimento alla revisione peggiorativa della destinazione urbanistica di un'area – nemmeno avvenuta nel caso di specie, posto che è stata mantenuta la medesima destinazione già precedentemente impressa all'area – il Consiglio di Stato, in seno all'orientamento giurisprudenziale di cui si è dato conto, ha ribadito, con la pronuncia della Sezione IV, 9 maggio 2018, n. 2780, che *“le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate”* e che *“la semplice reformatio in peius della disciplina urbanistica attraverso il ridimensionamento dell'attitudine edificatoria di un'area è interdetta solo da determinazioni vincolanti per l'amministrazione in ordine ad una diversa 'zonizzazione' dell'area stessa, ovvero tali da fondare legittime aspettative potendosi configurare un affidamento qualificato del privato esclusivamente in presenza di convenzioni di lottizzazione, 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 o ancora nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr., ex plurimis sez. IV, 4 marzo 2003, n. 1197; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; Ad. plen. n. 24 del 1999)”*.

Nella fattispecie in esame, nessun affidamento qualificato può essere riconosciuto in capo alla ricorrente, che si limita invero ad allegare di voler sfruttare l'area diversamente, in ragione dell'esistenza di adiacenti stabilimenti produttivi e della soggettiva considerazione che la destinazione richiesta sarebbe più conforme alle caratteristiche della zona.

Come già osservato, le valutazioni di merito compiute dall'amministrazione nell'imprimere una diversa destinazione all'area, non sono sindacabili in sede giurisdizionale, se non nei limiti dell'abnormità e dell'irragionevolezza.

Detti limiti non sono travalicati nel caso di specie: è sufficiente, a tal fine, avere riguardo al fatto che l'area dei ricorrenti è parzialmente ineditata e che sono ivi presenti – come anche riconosciuto dalla ricorrente che si duole degli esposti in passato subiti per l'inquinamento acustico generato - delle residenze private.

Quanto poi alla destinazione agricola impressa a una parte dell'area, precisato che in concreto l'area non è interclusa da altre costruzioni legittimamente edificate, va osservato (come condivisibilmente ritenuto dalla giurisprudenza, cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 30 maggio 2018, n. 3563; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 11 giugno 2013, n. 1502) che la destinazione di aree, da parte dello strumento urbanistico generale, a zona agricola non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione o conduzione del fondo, mentre può ben essere volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni.

Né è sindacabile la scelta dell'amministrazione di frapporre una zona cuscinetto tra gli impianti produttivi e le abitazioni residenziali – scelta che appare peraltro logica in relazione alle esigenze acustiche della zona – poiché la stessa è frutto della logica, e pertanto insindacabile, scelta dell'amministrazione di garantire uno sviluppo sostenibile del territorio, nel pieno rispetto della tutela ambientale, del patrimonio edilizio esistente nonché al fine di un contenimento del consumo di suolo.

3. Con il terzo motivo, la ricorrente deduce che la pianificazione in esame si risolverebbe in un vizio di eccesso di potere per sviamento dal fine e contraddittorietà, in relazione ad atti precedentemente assunti dall'amministrazione – e ritenuti espressione di un bilanciato assetto di interessi – in materia di impatto acustico delle attività della zona.

Il motivo è infondato.

Infatti, da un lato è sempre consentito all'amministrazione – in assenza di un interesse qualificato che, come già osservato, non può dirsi sussistente nel caso di specie - di rivalutare le proprie scelte in materia urbanistica; dall'altro lato, va rammentato il mappale 227 in questione era già stato destinato a “verde pertinenziale” nel Prg originario, nemmeno impugnato.

4. Le medesime considerazioni sinora svolte conducono al rigetto anche del quarto motivo, con cui si deduce, ancora, l'incongruenza della destinazione parte in zona B e parte in zona E e la incompatibilità di un uso prettamente agricolo dell'area.

5. Pure il quinto motivo è infondato. Con esso si deduce che il Pgt debba essere annullato perché illogico in quanto assegna alla proprietà frontistante al sedime in esame la destinazione di “tessuto a bassa intensità”, sul quale sono ammesse nuove costruzioni con altezza massima pari a 10 metri e mezzo. Ciò sarebbe un indice di illogicità poiché *“la costruzione di manufatti così alti [...] andrebbe a ledere proprio il valore paesaggistico che l'amministrazione dichiara di voler tutelare”*.

La scelta dell'amministrazione non può dirsi illogica: la ricorrente, infatti, nemmeno deduce che l'amministrazione avrebbe disciplinato in maniera differenziata aree dalle caratteristiche analoghe, così che non può dirsi soddisfatto l'onere di allegazione minima gravante sulla ricorrente.

Anzi, come osservato dalla difesa del Comune, il fattore altezza degli edifici edificabili nelle zone limitrofe non è l'unico parametro utile per determinare l'impatto paesaggistico di un intervento, poiché ogni trasformazione va valutata nel suo complesso.

6. Con il sesto motivo, la società contesta la ricomprensione dell'area nel centro abitato cittadino, mentre si tratterebbe di una zona periferica e isolata.

Il motivo è infondato in fatto.

Come eccepito dal Comune, l'ente ha aggiornato la delimitazione del centro abitato, ai sensi dell'art. 4, d.lgs. 285/1992, con deliberazione di Giunta Comunale n. 288 del 27.12.2013, nella quale è ricompresa anche la zona in esame.

7. Con l'ultimo motivo, la società deduce una violazione del Ptcp nella parte in cui esso non prescrive, per l'area in esame, una speciale tutela paesaggistica o relativa agli ambiti agricoli strategici.

Il motivo è infondato.

Se da un lato, infatti, esso ha efficacia prescrittiva prevalente ove disciplini determinate aree, dall'altro lato, ove esso non imponga prescrizioni, la discrezionalità dell'amministrazione comunale non può comunque dirsi limitata nel prevedere specifiche previsioni di tutela.

Anzi, correttamente, l'amministrazione comunale non si è limitata a recepire acriticamente le previsioni del Ptcp, compiendo invece valutazioni autonome circa l'esigenza di contenere il consumo di suolo.

8. Alla luce di quanto sopra osservato, la domanda di annullamento deve essere rigettata.

9. Le spese di lite seguono la soccombenza, come per legge, e vengono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la ricorrente alla refusione, in favore del Comune di Pavia, delle spese di lite, che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre Iva, Cpa e spese generali.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente



Giovanni Zucchini, Consigliere

Laura Patelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Laura Patelli**

**IL PRESIDENTE**

**Ugo Di Benedetto**

**IL SEGRETARIO**