

**N. 00310/2011 REG.PROV.COLL.  
N. 00042/2009 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 Toscana**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 42 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto dai sigg.ri Diana Mugnaioni, Giampiero Giuntini, Alessandro Baldi e Franco Baldi, rappresentati e difesi dagli avv.ti Ermanno Butani e Umberto Bujani, con domicilio eletto presso il primo in Firenze, via V. Alfieri n. 28;

***contro***

il Comune di Quarrata, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avv. Duccio Maria Traina, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via Lamarmora n. 14;

***nei confronti di***

Provincia di Pistoia, Regione Toscana, S.R.L. Ba.Me., n.cc.;

***per l'annullamento***

- della delibera del Consiglio Comunale n. 94 del 31.07.2008, pubblicata sul BURT in data 15.10.2008, con cui è stato approvato il Regolamento Urbanistico del Comune di Quarrata, nonché di tutti gli atti presupposti, successivi o comunque connessi ivi espressamente incluse le NTA al Piano (in particolare quelle relative alle aree a pianificazione differita: artt. 6, 7, da 52 a 61, 158, da 169 a 172: la Relazione generale e di controdeduzioni, i pareri (non conosciuti) resi dalla Regione Toscana e dalla Provincia di Pistoia ai sensi dell'art. 17 l.r. n. 1/2005, nonché, per quanto occorra, la delibera di adozione C.C. 19.03.2007, n. 18;

- della delibera di Consiglio Comunale 31.03.2010, n. 30, pubblicata all'Albo Pretorio fino al 17.04.2010, avente ad oggetto "atto di indirizzo per la redazione del primo bando per la procedura competitiva e comparativa area APD a pianificazione differita", nonché di tutti gli atti presupposti, conseguenti o comunque connessi (motivi aggiunti depositati il 1° luglio 2010);

- del bando di gara 26 luglio 2010 avente ad oggetto "avviso pubblico per la procedura competitiva e comparativa prevista dall'art. 52 delle NTA del R.U. finalizzata alla pianificazione delle aree di cui agli artt. 170 e 171 NTA" (motivi aggiunti depositati il 22 novembre 2010);

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Quarrata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2011, il dott. Riccardo

Giani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### FATTO

I ricorrenti espongono di essere proprietari di alcune aree site in Comune di Quarrata, località Cherubino, le quali costituiscono un unico compendio che il previgente PRG classificava come sottozona C1, zona di espansione residenziale, nella quale gli interventi edificatori erano subordinati alla approvazione di un piano attuativo. Gli stessi espongono altresì di aver presentato proposta di piano di lottizzazione, ma evidenziano che durante l'*iter* di approvazione è intervenuta la deliberazione consiliare n. 27 del 2007 di adozione del Regolamento Urbanistico, che ha modificato la zonizzazione relativa alle loro proprietà. Le stesse, infatti, nel nuovo strumento urbanistico sono divenute aree APD1, cioè “aree a pianificazione differita per la residenza”, tipologia di aree innovativa e secondo i ricorrenti contrastante con i principi generali del nostro ordinamento relativi alla proprietà privata e alla suddivisione del territorio comunale in zone omogenee. Alcuni dei ricorrenti hanno quindi presentato osservazioni, che sono state però respinte con la deliberazione consiliare n. 94 del 2008 di approvazione del R.U.

Tanto premesso i ricorrenti impugnano le previsioni del R.U. che li riguardano, articolando nei loro confronti le seguenti censure:

1 – “Violazione e falsa applicazione di legge e di prescrizioni regolamentari (art. 42 Cost., art. 56 l. reg. 1/2005, art. 7 l. 1150/1942); eccesso di potere per contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento e manifesta illogicità; travisamento e contraddittorietà”; si contesta il modello delle aree a

pianificazione differita, ritenendo che rappresentino un'ipotesi di trattenimento dello *ius aedificandi* in capo alla p.a. con successiva, discrezionale, attribuzione dello stesso ad alcuni soltanto dei diversi titolari di fondi aspiranti all'edificazione, attraverso un meccanismo concorrenziale in cui entrano in gioco anche elementi come la disponibilità a pagare al Comune somme aggiuntive rispetto agli oneri di urbanizzazione o cedere aree, il tutto in dispregio dell'art. 42 Cost e della legislazione urbanistica;

2 – “Violazione e falsa applicazione di legge e di prescrizioni regolamentari (art. 55 l. reg. 1/2005; artt. 2 ss. DM 2 aprile 1968 n. 1444); eccesso di potere per contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento e manifesta illogicità; travisamento e contraddittorietà”; si evidenzia che la classificazione di aree a pianificazione differita non è prevista dall'ordinamento e contrasta con la normativa vigente, come è reso evidente dalla circostanza che esse sono in parte assoggettate alla disciplina della zone agricole, e sono quindi inedificabili, in parte sono invece da considerare inserite in zona di espansione con possibile, ma in termine incerti, futura edificabilità;

3 – “Violazione e falsa applicazione di legge e di prescrizioni regolamentari (art. 55 l. reg. 1/2005; art. 9 DPR 380/2001; art. 2 ss. DM 2 aprile 1968 n. 1444); eccesso di potere per contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento e manifesta illogicità; travisamento e contraddittorietà”; si evidenzia come le aree a pianificazioni differita rappresenterebbero, illegittimamente, ipotesi di rinuncia da parte del Comune a pianificare l'intero territorio comunale e quindi aree prive di disciplina urbanistica;

4 – “Violazione e falsa applicazione di legge (art. 42 Cost.; art. 41 *quinquies* l. 1150/1942); eccesso di potere per carenza di motivazione e illogicità”; si

contesta il sovradimensionamento degli standard urbanistici in particolare ad opera dell'art. 6, comma 6, delle NTA proprio per le aree APD, senza la necessaria specifica motivazione, necessaria nella specie;

5 – “Violazione e falsa applicazione di legge (art. 142 d.lgs. 267/2000; artt. 15, 16, 17 e 18 l. reg. 1/2005); incompetenza; eccesso di potere per manifesta illogicità, travisamento e contraddittorietà”; si censura il ruolo della commissione tecnica chiamata ad effettuare le selezioni nell'ambito delle procedure relative alle aree APD, perché nella sostanza verrebbe ad essa attribuito il potere di approvazione dei piani attuativi, quello consiliare essendo un mero passaggio di ratifica;

6 – “Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 15, 16, 17 e 18 l. reg. 1/2005); incompetenza; eccesso di potere per manifesta illogicità, travisamento e contraddittorietà”; si contesta il meccanismo di gara, evidenziando la difficile comparazione tra proposte di piani attuativi relativi ad aree diverse, nonché la illegittimità di punteggi attribuiti alla disponibilità degli istanti a maggiori esborsi verso la p.a. ecc. e la previsione della necessaria idoneità soggettiva a contrattare con la p.a., che potrebbe precludere a qualcuno dei proprietari lo sfruttamento della sua proprietà;

7 – “Violazione e falsa applicazione di legge (art. 60 l. reg. 172005); eccesso di potere per illogicità e violazione del principio di imparzialità e parità di trattamento; violazione del principio di perequazione”; si contesta il meccanismo delle APD anche sotto il profilo della violazione del principio di perequazione urbanistica ed evidenziando altresì gli alti costi di partecipazione alle selezioni che rischia di avvantaggiare i soggetti economicamente più forti;

8 – “Violazione e falsa applicazione di legge e di prescrizioni regolamentari

(artt. 16, 17 l. reg. 1/2005; art. 7 l. n. 1150/1942); eccesso di potere per difetto di motivazione e illogicità; travisamento, contraddittorietà e disparità di trattamento”; si contesta la non trasparenza delle scelte in punto di attribuzione della edificabilità a certe aree anziché ad altre, tanto più in presenza di procedure di lottizzazione in corso;

9 – “Eccesso di potere per difetto di motivazione e illogicità; travisamento e contraddittorietà”; si contesta la mancata conservazione del regime giuridico derivante dalla vecchia disciplina urbanistica, ai sensi dell’art. 158 delle NTA del R.U.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 30 del 31 marzo 2010 è stato approvato un “Atto di indirizzo per la redazione del 1° bando per la procedura competitiva e comparativa aree APD a pianificazione differita”. Con atto di motivi aggiunti i ricorrenti hanno gravato la suddetta deliberazione, proponendo nei suoi confronti le censure già articolate in ricorso introduttivo, nonché le ulteriori seguenti censure:

10 – “Violazione e falsa applicazione di legge e di prescrizioni regolamentari (art. 42 Cost.; art. 56 l. reg. 1/2005; art. 7 l. 1150/1942); eccesso di potere per contrasto con principi fondamentali dell’ordinamento e manifesta illogicità; travisamento e contraddittorietà”; si contesta la commercializzazione dello *ius aedificandi* con attribuzione dello stesso ai proprietari di aree che siano disponibili a far di più per l’interesse pubblico, senza che si tratti di attribuire proprietà pubblica, ma di conferire il diritto edificatorio su beni privati;

11 – “Eccesso di potere per manifesta illogicità; travisamento e contraddittorietà”; si contesta l’unicità di procedura per aree molto diverse tra loro, alcune di pregio, altre no, e in particolare l’attribuzione fino a 18 punti

per la quantità di alloggi destinati alle residenza sociale, come se gli stessi potessero essere distribuiti su tutto il territorio comunale e non nelle sole aree a ciò espressamente destinate.

In data 26 luglio 2010 il Comune di Quarrata ha poi emesso “Avviso pubblico per la procedura competitiva e comparativa prevista dall’art. 52 delle NTA del Regolamento Urbanistico finalizzata alla pianificazione delle aree di cui agli artt. 180 e 171 NTA”. I ricorrente hanno impugnato l’Avviso con un secondo atto di motivi aggiunti, ribadendo, in via derivata, le censure già avanzate nei precedenti atti e formulando l’ulteriore seguente censura:

12 – “Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 15, 16, 17, 18, 55 l. reg. 1 /2005); eccesso di potere per contrasto con principi fondamentali dell’ordinamento e manifesta illogicità, travisamento e contraddittorietà, sviamento”; si contesta la procedura evidenziando che, al fine di ottenere l’indice edificatorio, i privati si vedranno costretti ad offrire standard in aggiunta, che verranno sovradimensionati senza una precisa e motivata scelta pubblica.

Il Comune di Quarrata si è costituito in giudizio per resistere al ricorso.

Chiamata la causa alla pubblica udienza del giorno 12 gennaio 2011 e sentiti i difensori comparsi, come da verbale, la stessa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

## DIRITTO

1 - I ricorrenti con l’atto introduttivo del giudizio gravano le previsioni del R.U. del Comune di Quarrata che qualificano le aree di loro proprietà come aree APD1, cioè “a pianificazione differita” a vocazione residenziale, contestando sotto molteplici profili la legittimità della innovativa disciplina

urbanistica. Con i successivi due atti di motivi aggiunti hanno quindi gravato i provvedimenti attraverso i quali l'Amministrazione comunale ha proceduto a dare attuazione alla disciplina del R.U., attraverso l'Atto di indirizzo del Consiglio Comunale e il successivo Avviso che apre la procedura competitiva.

2 - Ai sensi dell'art. 169 del R.U. "le aree a pianificazione differita sono le porzioni di territorio attualmente non urbanizzate, ma che il Piano Strutturale comprende nei Limiti di Crescita Urbana e che pertanto sono potenzialmente suscettibili di accogliere nuove urbanizzazioni". La norma medesima chiarisce che il R.U. "non attribuisce loro alcuna potenzialità edificatoria, limitandosi a porre le limitazioni di cui ai commi che seguono ed a stabilire le modalità con cui una parte dell'edificabilità disponibile nei limiti del dimensionamento del Regolamento Urbanistico potrà, in futuro, essere assegnata ad alcune di esse mediante la procedura competitiva e comparativa di cui all'art. 52".

Il comma 3 dell'art. 169 chiarisce quindi che le aree a pianificazioni differita sono di tre tipi: le aree APD1, relative a "nuove urbanizzazioni a prevalente vocazione residenziale", disciplinate dall'art. 170 del R.U.; le aree APD2, "per nuove urbanizzazioni a prevalente vocazione produttiva", disciplinate dall'art. 171; le aree APD3, "aree a pianificazione differita di medio termine", disciplinate dall'art. 172.

I ricorrenti sono proprietari di aree classificate dal R.U. come APD1, per le quali l'art. 170 cit. rinvia alla procedura di cui agli artt. 52 ss. per la concreta attribuzione della edificabilità disponibile, oltre che all'allegato C al R.U. per l'indicazione degli obiettivi affidati a ciascuna area; infine stabilisce (al comma 5) gli interventi ammessi nella aree APD1 fino al favorevole esito della procedura competitiva di cui all'art. 52.



Agli artt. 52 ss del R.U. sono poi stabilite le norme per la “attuazione delle aree a pianificazione differita”, attraverso una “procedura competitiva e comparativa” che si snoda attraverso i seguenti passaggi: atto di indirizzo approvato dal Consiglio Comunale che precisa gli obiettivi pubblici da privilegiare con riferimento alla singola procedura, avviso pubblico, presentazione di proposte da parte dei soggetti privati interessati, valutazione delle proposte da parte di una commissione giudicatrice, compilazione di graduatoria di merito, assegnazione fino ad esaurimento della edificabilità prevista dal bando secondo la graduatoria di merito.

L’art. 54 del R.U. indica i parametri di valutazione di tipo qualitativo e di tipo quantitativo da utilizzare per la selezione delle proposte oltre al relativo peso, precisando tuttavia che il singolo bando può anche non contenere tutti i parametri qualitativi e quantitativi di cui alla previsione regolamentare e che può pure aggiungere un ulteriore parametro qualitativo e un ulteriore parametro quantitativo.

Con la delibera n. 30 del 31 marzo 2010, gravata con i primi motivi aggiunti, il Consiglio Comunale di Quarrata ha adottato l’atto di indirizzo previsto dall’art. 53, comma 1, del R.U.

In tale atto si stabilisce:

- che l’edificabilità disponibile per il primo bando è pari a mq 25.000 di SUL ad uso residenziale, 8.000 mq di SUL ad uso direzionale-commerciale e mq. 20.000 di SUL ad uso produttivo;
- che la procedura sarà aperta alla partecipazione di tutte le aree APD, cioè delle 24 aree APD1 e 10 aree APD2;
- che non saranno utilizzati nel primo bando i parametri valutativi delle offerte

di cui ai punti d), f), g) del comma 3 dell'art. 54 e di cui al punto e) del comma 4 dell'art. 54 e che saranno invece aggiunti i parametri valutativi riguardanti la "sicurezza idraulica" e la "quantità di edifici ceduti al Comune".

È seguito l'Avviso pubblico di indizione della procedura gravato con i secondi motivi aggiunti.

3 - Con il primo mezzo i ricorrenti contestano lo stesso schema concettuale delle aree a pianificazione differita, ritenendo che rappresentino un'ipotesi di trattenimento dello *ius aedificandi* in capo alla p.a. con successiva attribuzione dei diritti edificatori attraverso una procedura di tipo concorsuale, con violazione del principio, ribadito dalla Corte Costituzionale nella storica sentenza n. 5 del 1980, secondo cui lo *ius aedificandi* inerisce al diritto di proprietà; ciò si tradurrebbe, a loro avviso, nella apposizione di un vincolo di inedificabilità sulla aree APD non giustificato da alcuna ragione urbanistica, ma dovuto al trattenimento da parte dell'Amministrazione dei diritti edificatori, dispensati poi a discrezione dalla medesima.

La censura è infondata.

La previsione di aree "a pianificazione differita" rappresenta sicuramente un profilo di significativa innovatività del R.U. in esame rispetto allo strumentario urbanistico di ordinario utilizzo, la cui compatibilità con i principi del sistema in punto di garanzia della proprietà privata e ruolo della pianificazione urbanistica deve quindi essere vagliata con particolare attenzione.

La doglianza in esame contesta *funditus* il meccanismo sopra descritto ritenendo che lo stesso si traduca in una alterazione dell'ordinario ruolo della pianificazione urbanistica, che nella specie verrebbe a rappresentare, con riferimento alle aree APD, un trattenimento in capo all'Amministrazione dello

*ius aedificandi*, scindendolo quindi dalla titolarità della proprietà privata e attribuendo solo eventualmente e in un secondo momento a discrezione dell'Amministrazione stessa la potenzialità edificatoria.

La prospettazione dei ricorrenti non appare invero convincente.

È incontrovertibile, ed è affermato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 5 del 1980, “che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e sul quando...della edificazione” e che la p.a. effettua le proprie scelte attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica. Ciò è quanto è avvenuto anche nella specie, seppur attraverso una dinamica procedimentale più complessa e articolata dell'ordinario.

In relazione alle aree APD1 il sistema delineato dal R.U. del Comune di Quarrata è il seguente:

a) sono aree non immediatamente edificabili a fini residenziali o produttivi e tuttavia idonee ad acquisire destinazione edificatoria residenziale mediante un'apposita variante allo strumento urbanistico, la quale deve peraltro essere posta in essere all'esito di un confronto concorrenziale cui possono partecipare tutti i proprietari di aree APD1 e disciplinato dagli artt. 52 ss del R.U.;

b) l'art. 170, comma 4, rinvia all'allegato C al R.U. nel quale è riportata, per ciascuna area a pianificazione differita, una scheda con indicazione degli obiettivi affidati all'area, delle sue interazioni con il contesto, degli eventuali spazi pubblici o attrezzature che vi devono trovare collocazione e degli altri elementi che ne definiscono la vocazione;

c) in ogni area APD1, fino all'eventuale esito positivo della procedura di cui

agli artt. 52 ss, sono ammessi gli interventi edilizi di cui all'art. 170, comma 5, del R.U. (parcheggi, aree di sosta, distributori di carburante ecc.).

La specificità maggiore di tutto il sistema si appunta indubbiamente sulla procedura comparativa e competitiva di cui agli artt. 52 ss, su cui vertono i successivi motivi di ricorso.

Per quel che concerne la prima doglianza, resta solo da concludere che non pare fondata l'idea dei ricorrenti di un trattenimento da parte della p.a. dello *ius aedificandi* e di una fuoriuscita quindi del R.U. in esame dai principi che governano la pianificazione urbanistica, trattandosi piuttosto di una diversa modulazione dell'esercizio della funzione pianificatoria; con l'aggiunta che la innovativa previsione di una procedura di carattere comparativo in luogo del diretto esercizio della discrezionalità amministrativa da parte della p.a. appare funzionale – al netto della verifica delle sue concrete modalità disciplinari – al duplice obiettivo di rendere trasparenti le scelte pubbliche, attraverso la predeterminazione dei criteri valutativi, e di realizzare quanto più possibile l'interesse pubblico, in linea quindi con i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

4 - Con il secondo mezzo i ricorrenti evidenziano che le aree APD non sono previste dall'ordinamento e contrasterebbero con la normativa vigente, come sarebbe reso evidente dal fatto che esse sono in parte assoggettate al regime delle zone agricole, e sono inedificabili, e in parte sono invece inserite in zona di espansione con possibile futura edificabilità.

La censura è infondata.

Le proprietà dei ricorrenti sono inserite nella aree APD1 di cui all'art. 170 del R.U., le quali si connotano per un'attuale inedificabilità a fini residenziali; le

aree APD1 poi, ai sensi dell'art. 7, comma 1, dello stesso R.U. "costituiscono la zona omogenea C", quindi aree destinate a nuovi complessi insediativi; i ricorrenti medesimi sottolineano la illegittimità di questa doppia e contraddittoria qualificazione, che sarebbe indice della illegittimità della stessa previsione delle aree a pianificazione differita.

Questa ricostruzione non appare convincente.

Rileva il Collegio, infatti, che la complessiva dinamica attraverso la quale l'edificabilità viene attribuita con riferimento alle aree APD1 giustifica questa solo apparente contraddittorietà.

Le aree APD1 sono state individuate dall'Amministrazione come potenzialmente idonee ad accogliere edificazione a fini residenziali, senza tuttavia che ciò si sia tradotto in un immediato riconoscimento della edificabilità, la quale è evenienza che consegue solo a favore di quelle tra le aree APD1 che partecipino alle procedure selettive di cui all'art.52 ss e che vengano in tal contesto individuate come le più idonee, con conseguente adozione di variante al R.U.

Da questo meccanismo non può non conseguire una disciplina della edificabilità delle aree *de quibus* temporalmente differenziata:

- a) sino all'eventuale esito positivo delle procedure competitive esse sono inedificabili a fini residenziali e produttivi, salve le limitate possibilità edificatorie di cui all'art. 170, comma 5;
- b) in quanto potenzialmente edificatorie a fini residenziali, e quindi anche ai fini della commisurazione degli standard di cui al D. M. n. 1444/1968, sono necessariamente inserite in zona omogenea C.

Non c'è quindi contraddizione, bensì il coesistere di una presente

inedificabilità accompagnata da una potenziale futura edificabilità.

5 - Con il terzo mezzo i ricorrenti evidenziano come le aree a pianificazione differita rappresenterebbero, illegittimamente, ipotesi di rinuncia da parte del Comune a pianificare l'intero territorio comunale e quindi aree che rimarrebbero prive di disciplina urbanistica.

La censura è infondata.

Le aree APD1 non sono prive di disciplina urbanistica, ma si connotano per un regime suscettibile di evoluzione; esse, pur allo stato inedificabili (salvo le circoscritte ipotesi di cui all'art. 170, comma 5), sono tuttavia potenzialmente destinate all'edificazione a fini residenziali, cui potranno accedere partecipando alle procedure selettive di cui agli artt. 52 ss., sicché non vi è vuoto disciplinare o rinuncia alla pianificazione.

6 - Con il quarto motivo si contesta il sovradimensionamento degli standard urbanistici senza il supporto della necessaria motivazione.

La censura è inammissibile.

È vero che l'art. 6 del R.U. prevede una dotazione minima di aree pubbliche a standard di mq 24 per abitante, superiore a quella di cui al D.M. n. 1444 del 1968; tuttavia non si tratta di scelta operata dall'Amministrazione in sede di adozione del R.U., bensì di decisione già assunta in sede di Piano Strutturale all'art. 76, comma 2; non avendo i ricorrenti gravato la previsione del P.S. risulta inammissibile la censura proposta nei confronti della conforme disciplina attuativa di cui al R.U.

7 - Con il quinto mezzo i ricorrenti censurano il ruolo attribuito dal R.U. alla commissione tecnica che è chiamata ad effettuare le selezioni nell'ambito delle procedure relative alle aree APD, sul rilievo che alla stessa nella sostanza

verrebbe attribuito il potere di approvazione dei piani attuativi, il successivo intervento consiliare venendo a porsi come un mero passaggio di ratifica.

La censura è infondata.

Il capo II del titolo II del R.U., avente ad oggetto la “Attuazione delle aree a pianificazione differita”, sin dal suo primo articolo (art. 52), nel descrivere le varie fasi della procedura competitiva e comparativa, prevede la “valutazione delle proposte [presentate dai proprietari di aree APD] da parte di una commissione giudicatrice in conformità ai criteri stabiliti dalle presenti norme e dal bando”; il successivo art. 58 del R.U. si occupa poi di disciplinare la composizione di detta commissione, che dovrà essere composta da un numero di membri non inferiore a tre e non superiore a cinque, “esperti negli specifici settori cui si riferiscono i parametri di valutazione previsti dal bando”, scelti tra professionisti, professori universitari, dirigenti o funzionari pubblici ed è presieduta da un dirigente del Comune o da funzionario apicale.

L’art. 60 demanda, poi, alla commissione giudicatrice, stabilendone le concrete modalità operative, la valutazione delle proposte presentate, fino alla predisposizione della graduatoria finale.

Maggiori dettagli procedimentali si trovano nell’Avviso pubblico; l’art. 21 di questo stabilisce infatti che la commissione giudicatrice predispone la graduatoria provvisoria e quindi, espletate alcune verifiche, la graduatoria definitiva, evidenziando altresì le “proposte vincitrici” della selezione; il successivo art. 22 prevede che le proposte selezionate dalla commissione devono poi essere approvate dalla Giunta comunale, cui seguirà la stipula di un accordo amministrativo (“per disciplinare gli adempimenti successivi”), la predisposizione del piano attuativo, la sua approvazione in sede comunale ed

infine la stipula della convenzione e il successivo rilascio del permesso di costruire: l'art. 26 dell'Avviso, per quanto attiene alla "attuazione degli interventi", rimanda all'art. 61 delle NTA del R.U.; norma, quest'ultima, che assume particolare significato in ordine allo scrutinio della doglianza in esame, prevedendo che "i singoli piani attuativi sono approvati con le procedure di cui all'art. 69 della L.R. n. 01/2005 e costituiscono integrazione del Regolamento Urbanistico ai sensi dell'art. 65, comma 4, della stessa legge", con rinvio quindi alle procedure di adozione e approvazione in sede comunale.

L'esame della disciplina applicabile evidenzia la infondatezza della censura in esame.

Non vi è dubbio che nella procedura competitiva e comparativa prevista dal R.U. di Quarrata per le aree a pianificazione differita la commissione giudicatrice di cui all'art. 68 del R.U. assuma un ruolo significativo, come organo tecnico chiamato a dare concreta applicazione ai parametri qualitativi e quantitativi di valutazione delle proposte, rafforzando l'idea di una procedura che si vuole fortemente ancorata ai principi di imparzialità e trasparenza; tuttavia, non risulta che il ruolo della commissione stessa sia tale da esautorare le competenze degli organi comunali in seno alla approvazione dei piani attuativi.

La graduatoria predisposta dalla commissione, in primo luogo, deve essere approvata dalla Giunta comunale (art. 22, comma 1, Avviso pubblico) e soprattutto i piani attuativi, predisposti dai soggetti risultati vincitori della procedura comparativa svolta dalla commissione giudicatrice, sono sottoposti alle ordinarie procedure comunali di approvazione (giusto il disposto dell'art.



61, comma 6, del R.U.) e non vi è ragione di svinire questo rinvio alle ordinarie procedure a “poco meno di una ratifica”, come fanno i ricorrenti.

8 - Con il sesto mezzo i ricorrenti contestano il meccanismo di gara, sotto diversi profili: difficile comparazione tra proposte di piani attuativi relativi ad aree diverse, illegittimità dei parametri di cui all’art. 54, comma 4, lettere b) ed e), previsione della necessaria idoneità soggettiva a contrattare con la p.a. per partecipare alla selezione.

8.1 - Sotto un primo profilo i ricorrenti rilevano la illogicità di sottoporre ad unitaria procedura comparativa le proposte riferite ad aree diverse, con il risultato che le diverse proposte saranno tra loro non omogenee e difficilmente confrontabili.

La censura è, sotto questo profilo, infondata.

In realtà la normativa regolamentare indica una serie di parametri, rispettivamente di tipo qualitativo (art. 54, comma 3) e di tipo quantitativo (art. 54, comma 4), cui l’Amministrazione attribuisce particolare importanza. Questi parametri saranno applicati dalla commissione giudicatrice alle varie proposte in modo da tener conto delle particolarità e differenze proprie di ciascuna area APD, ma addivenendo ad un risultato finale che indicherà, in termini relativi, quelli che sono i progetti che soddisfano maggiormente le esigenze pubbliche.

La valutazione, così come risulta dall’Avviso di selezione, è certamente parametrata alla specificità di ogni proposta; così, per esempio, con riferimento al parametro “qualità degli spazi pubblici”, i cinque punti a disposizione della commissione dovranno essere attribuiti tenendo conto della “qualità” e della “localizzazione” degli spazi pubblici di cui la proposta

prevede la realizzazione ed anche “delle loro relazioni con il tessuto nel quale si inseriscono” (cfr. art. 17 Avviso).

Lo stesso dicasi per gli altri parametri qualitativi; il risultato di tali apprezzamenti è destinato, quindi, a consentire di individuare l'opzione migliore, per le esigenze collettive, in relazione alle condizioni date: ciò che appare tutt'altro che illogico o irrazionale.

8.2 - Sotto un secondo profilo, sempre nell'ambito del sesto mezzo, i ricorrenti censurano i parametri quantitativi di cui all'art. 54, comma 4, lettere b) e d), ritenendoli illegittimi; in particolare, la lettera b) citata prevede di assegnare fino a 10 punti alla “quantità di aree che la proposta prevede di cedere al Comune per futuri utilizzi diversi da quelli di cui alla lettera precedente” (cioè non destinati a standard); la lettera e) prevede di assegnare fino a 5 punti alle “offerte economiche in denaro che il proponente si impegna a riconoscere al Comune oltre agli oneri di urbanizzazione di cui alla L.R. 01/05”.

Anche in riferimento a questo ulteriore profilo la censura non merita accoglimento.

Osserva in primo luogo il Collegio che, quanto al parametro di cui all'art. 54, comma 4, lettera e), relativo alle “offerte economiche”, la delibera del Consiglio Comunale di Quarrata 31 marzo 2010, n. 30, avente ad oggetto gli indirizzi per la redazione del primo bando, ha stabilito di non utilizzare, nel bando stesso, tale parametro che, infatti, non compare nell'Avviso pubblico, col risultato che sul punto la censura è priva di un interesse attuale.

Quanto alla cessione di aree, essa non appare invece configurare la illegittimità prospettata in ricorso nella misura in cui, nel quadro di una valutazione

complessiva delle varie proposte, accanto alla assegnazione di punteggi ai connotati “qualitativi” dell’offerta medesima, consente di valorizzare anche le disponibilità a cedere al Comune aree che potranno essere utilizzate per migliorare la qualità urbana o comunque a vantaggio della collettività.

8.3 - Sotto un terzo profilo, sempre nell’ambito del sesto mezzo, i ricorrenti censurano la circostanza che il bando preveda la necessaria capacità a contrattare con la p.a. come requisito per partecipare alla selezione.

La doglianza è priva di interesse, perché l’Amministrazione, che aveva accolto l’osservazione presentata dai ricorrenti, ma non adeguato poi il R.U. per errore materiale, non ha comunque inserito la previsione nell’Avviso pubblico relativo alla prima procedura indetta.

9 - Con il settimo mezzo i ricorrenti contestano la scelta del R.U. di prevedere aree a pianificazione differita sotto il profilo della violazione del principio di perequazione urbanistica ed evidenziando gli alti costi di partecipazione alle selezioni che avvantaggerebbe i soggetti economicamente più forti.

9.1 - Sotto un primo profilo i ricorrenti censurano dunque le scelte dell’Amministrazione laddove ha optato per la tecnica di pianificazione differita invece di utilizzare il meccanismo della perequazione urbanistica, con attribuzione a tutti i terreni in questione di un indice edificatorio, ancorché basso, e possibilità di cessione degli indici edificatori tra i diversi proprietari.

La censura è infondata.

L’art. 60 delle legge regionale Toscana n. 1 del 2005 prevede l’istituto della “perequazione urbanistica”, ma non lo considera uno strumento obbligatorio, cioè di necessaria utilizzazione per tutte le aree di trasformazione.

Il concreto utilizzo della perequazione è quindi rimesso agli strumenti di

pianificazione territoriale. Anche il R.U. del Comune di Quarrata richiama tale istituto, ma in ipotesi diverse da quelle qui in esame, senza che ciò debba comportare la illegittimità delle scelte operate.

9.2 - Sotto un secondo profilo i ricorrenti si dolgono della tecnica di pianificazione differita sul rilievo che essa imporrebbe, per partecipare alle procedure competitive, di formulare proposte di piano attuativo la cui redazione richiederebbe costi ingenti.

La censura è infondata.

La proposta di piano attuativo, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, non è condizione di partecipazione alla procedura selettiva.

Invero, ai sensi dell'art. 61 del R.U., sono i soggetti selezionati, cioè individuati in esito alla procedura selettiva, che dovranno "presentare i piani attuativi relativi alle proposte selezionate". Troviamo conferma di ciò nell'art. 24 dell'Avviso pubblico, ove è stabilito che "il/i soggetto/i selezionato/i dovrà/nno depositare il piano attuativo costituente variante al R.U. composto da tutti gli elaborati di cui all'art. 48 dello stesso R.U. integrati dagli elaborati necessari alla variante urbanistica (elaborati relativi alla valutazione integrata, valutazione ambientale strategica, cartografia di variante, relazioni illustrative, ecc.)"; ebbene, l'onere dei partecipanti alla selezione è certamente più contenuto rispetto alla formulazione di una proposta di piano attuativo, anche se uno sforzo è senz'altro richiesto anche a tal fine, come dimostra la necessaria produzione degli allegati di cui all'art. 14, comma 4, dell'Avviso (relazione tecnica, tabella di sintesi, elaborato grafico). Non pare, tuttavia, che ciò si traduca in una illegittimità delle previsioni in esame che non rappresentano comunque adempimenti sproporzionati o eccessivi rispetto

all'obiettivo che i partecipanti alla selezione si prefiggono.

10 - Con l'ottavo mezzo i ricorrenti si dolgono della non trasparenza delle scelte compiute dall'Amministrazione con gli atti gravati, in punto di attribuzione della edificabilità a certe aree anziché ad altre.

La censura è infondata.

Nella sostanza i ricorrenti sembrano contestare le scelte discrezionali operate dall'Amministrazione ponendo a confronto la destinazione impressa alla loro aree con le più favorevoli destinazioni assegnate ad altri terreni.

Si tratta di una censura che impinge in valutazioni di merito, non sindacabili in questa sede, anche perché i ricorrenti non contestano che le loro proprietà presentino i caratteri previsti dal R.U. per l'inserimento nelle aree APD. D'altra parte, nella specie non si verte neppure nelle ipotesi nelle quali, secondo la giurisprudenza, sia necessaria una motivazione rafforzata delle scelte urbanistiche compiute dall'Amministrazione, ulteriore rispetto a quella risultante dalle linee generali di impostazione degli strumenti di governo del territorio.

11 - Con il nono mezzo i ricorrenti si dolgono della mancata conservazione, per i suoli di loro proprietà, del regime giuridico derivante dalla vecchia disciplina urbanistica, ai sensi dell'art. 158 delle NTA del R.U.

La censura è infondata.

Le parti citano, nei loro scritti difensivi, l'art. 158 delle NTA del R.U. e ne riportano brani, senza però che il testo integrale della norma sia stato prodotto in giudizio; il Collegio ha comunque esaminato il disposto della richiamata disposizione traendolo dal sito Internet del Comune di Quarrata.

Ai sensi del primo comma dell'art. 158 cit. "i piani attuativi ed i progetti

planivolumetrici *in itinere*, che costituiscono le ultime attuazioni del Piano Regolatore Generale previgente, sono riportati con apposito perimetro e/o speciale simbologia nelle tavole del Regolamento Urbanistico”; i ricorrenti ritengono che, avendo essi presentato domanda di lottizzazione all’inizio del 2007, i loro terreni sarebbero rientrati nella previsione appena citata; al contrario, l’Amministrazione comunale ritiene che il concetto di piano attuativo “*in itinere*” faccia riferimento alla già avvenuta adozione dello stesso.

E’ convincente l’interpretazione della norma offerta dal Comune, se si tiene conto che il quinto comma del medesimo art. 158 cit. fa espresso riferimento agli “eventuali obblighi assunti dal proponente in sede di adozione”, presupponendo quindi che il piano attuativo sia stato almeno adottato.

12 - Sulla base dei rilievi che precedono, tutti i motivi proposti con il ricorso introduttivo del giudizio devono, dunque, essere respinti.

Come esposto nella narrativa in fatto, con il primo atto di motivi aggiunti i ricorrenti hanno poi gravato la deliberazione consiliare n. 30 del 2010, con la quale è stato approvato un “Atto di indirizzo per la redazione del 1° bando per la procedura competitiva e comparativa aree APD a pianificazione differita”, riproponendo nei suoi confronti le censure già avanzate con il ricorso introduttivo del giudizio avverso il R.U., ma articolando anche due ulteriori doglianze che devono, perciò, essere esaminate.

13 - In particolare, i ricorrenti contestano la commercializzazione dello *ius aedificandi* che si realizzerebbe con il meccanismo di procedura competitiva proprio della aree APD, come risulta dal fatto che esso verrebbe attribuito ai proprietari di aree che siano disponibili a far di più per l’interesse pubblico.

La censura è infondata.

Si tratta, invero, di una doglianza non nuova, con essa i ricorrenti riproponendo la loro lettura critica del meccanismo delle aree a pianificazione differita, già prospettata nel ricorso introduttivo del giudizio; essi leggono le relative norme del R.U. come se le stesse implicassero un trattenimento a favore dell'Amministrazione dello *ius aedificandi* relativo ad aree di proprietà privata e una successiva attribuzione di esso al di fuori dello svolgimento della funzione pianificatoria e in correlazione soprattutto alle disponibilità dei privati di effettuare controprestazioni verso l'Amministrazione comunale.

Nell'esame delle censure nn. 1 e 6 si è già evidenziato come tale interpretazione non sia condivisibile e non resta qui che richiamarsi a quanto già posto in luce.

Le norme del R.U. qui gravate, lungi dal prevedere un trattenimento dello *ius aedificandi* in capo alla p.a. con successiva attribuzione ai titolari del diritto di proprietà in funzione esclusiva dei vantaggi che l'Amministrazione può trarne, costituiscono un importante tentativo di rendere trasparenti e verificabili le scelte dell'Amministrazione in materia urbanistica, attraverso la previa indicazione dei parametri valutativi di tipo qualitativo e quantitativo cui l'ente si atterrà al fine di scegliere, tra le varie proprietà astrattamente idonee alla edificazione, quelle cui attribuire la concreta possibilità di edificazione.

Nel contesto di una pluralità di indici valutativi viene valorizzata anche la disponibilità dei proprietari a cedere aree al Comune, in funzione di una urbanizzazione massimamente rispondente all'interesse della collettività, il che non sembra tradursi in una commercializzazione dello *ius aedificandi* come sostenuto dai ricorrenti.

14 - Questi ultimi contestano, con l'undicesimo mezzo – secondo motivo

aggiunto – l'unicità di procedura per aree molto diverse tra loro, alcune di pregio, altre no e, in particolare, l'attribuzione fino a 18 punti per la quantità di alloggi destinati alle residenze sociali, come se gli stessi potessero essere distribuiti su tutto il territorio comunale e non nelle sole aree a ciò espressamente destinate.

14.1 - Per quanto concerne il profilo della comparazione tra aree diverse, la questione è stata già affrontata nell'ambito del sesto motivo e non resta quindi che rinviare a quanto evidenziato in quella sede.

14.2 - Con un secondo profilo, nell'ambito della medesima censura, i ricorrenti si dolgono della previsione, introdotta dalla deliberazione consiliare n. 30 del 2010, in base alla quale nelle procedure competitive saranno assegnati fino a 18 punti in relazione alla “quantità di alloggi che la proposta prevede di destinare alla residenza sociale come definita dall'art. 223 ter, comma 1, delle NTA del RU, espressa in percentuale sul totale della SUL superficie utile lorda ad uso residenziale prevista dalla proposta”.

Sostengono i ricorrenti che la previsione sarebbe illegittima, dal momento che “l'edilizia residenziale pubblica non può essere inserita a caso in un qualsiasi compendio di un Comune, ma l'individuazione dell'area deve essere preceduta da un attento studio, come è desumibile dalle norme che disciplinano i PEEP”.

La censura è infondata.

Negli scritti difensivi le parti fondano i propri assunti sull'art. 223 *ter* delle NTA del R.U. (senza depositare il testo della norma, conosciuta, peraltro, dal Collegio attraverso il sito Internet del Comune di Quarrata).

Il comma primo dell'art. 223 *ter* cit. fornisce una nozione molto ampia di



“residenza sociale”, che non coincide esclusivamente con la realizzazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, come invece presuppone la censura in esame; ben diversamente in tale concetto rientrano anche “pratiche di affitto convenzionato”, “pratiche di vendita convenzionata”, “pratiche di autocostruzione assistita”, nonché pratiche diverse da quelle espressamente indicate, ma “suscettibili di offrire risposte almeno altrettanto efficaci alle esigenze abitative delle fasce sociali più deboli”.

La nozione così intesa di “residenza sociale” testimonia la infondatezza della censura in esame.

Si aggiunga che, come rilevato in memoria dal Comune resistente, l’art. 2, comma 258, della legge n. 244 del 2007 ha espressamente previsto che “negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all’entità e al valore della trasformazione” (in relazione a tale norma si veda la recente sentenza di questa Sezione 11 gennaio 2011 n. 36).

15 - Come esposto nella narrativa in fatto, con un secondo atto di motivi aggiunti i ricorrenti hanno poi gravato l’Avviso pubblico con cui il Comune di Quarrata ha dato avvio alla procedura competitiva e comparativa prevista dall’art. 52 delle NTA del Regolamento Urbanistico finalizzata alla pianificazione delle aree di cui agli artt. 180 e 171 NTA; nei confronti di questo atto sono state ripetute le censure già formulate nei confronti dei precedenti atti (al cui esame si rinvia), con l’aggiunta di un’ulteriore doglianza, che deve essere qui presa in considerazione.

16 - Con essa i ricorrenti contestano la procedura avviata dal Comune con l'Avviso pubblico, evidenziando che, al fine di ottenere l'indice edificatorio, i privati si vedranno costretti ad offrire standard in aggiunta, che verranno sovradimensionati senza una precisa e motivata scelta pubblica.

La censura è infondata.

Non sembra qui correttamente evocata la tematica dell'intensificazione dell'obbligo motivazionale in ipotesi di sovradimensionamento degli standard, riferita all'ipotesi di imposizione pubblica di standard ulteriori rispetto alle dimensioni *ex lege* con conseguente pregiudizio dei proprietari, poiché invece la fattispecie cui si riferiscono i ricorrenti riguarda l'offerta di aree da destinare a standard da parte dei privati, quindi fondata su una spontanea messa a disposizione da parte dei privati, non essendovi necessità, laddove c'è il consenso degli interessati, di un profilo motivazionale rafforzato.

17 - Conclusivamente, tanto il ricorso principale quanto i motivi aggiunti devono esser respinti. Ritiene tuttavia il Collegio che la novità delle questioni trattate giustifichi la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Prima, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe e i connessi motivi aggiunti.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 e, in prosieguo, in quella del 26 gennaio 2011, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Buonvino, Presidente

Carlo Testori, Consigliere

Riccardo Giani, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/02/2011

IL SEGRETARIO

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