

Tar: l'insieme dei nuovi strumenti sostituisce il Prg
La conformazione della proprietà nella legge urbanistica emiliana
di Rossella Calabrese

<http://www.edilportale.com/edilnews/NpopUp.asp?idcat=23&idDoc=8123>

31/05/2006 - Con la sentenza n. 609 del 2006, il Tar di Bologna ha affrontato il tema del passaggio dalla pianificazione urbanistica rigida, basata sul criterio della zonizzazione, al modello pianificatorio fondato sulla distinzione in più livelli: il piano strutturale, non conformativo della proprietà, e il piano operativo, conformativo della proprietà.

Il caso riguarda il ricorso contro la sospensione in salvaguardia della domanda di approvazione di un Piano Urbanistico Attuativo e della delibera di adozione del Piano Strutturale Comunale, con le relative Norme Tecniche di Attuazione (NTA), presentato dai proprietari di un'area destinata dal vigente PRG a zona C2 (nuovi insediamenti residenziali), da attuarsi mediante Piano Urbanistico Esecutivo (PUE).

I ricorrenti avevano presentato il PUE di iniziativa privata; il procedimento di approvazione era stato avviato, ma poi era stato sospeso per contrasto con il Piano strutturale (PSC) - nel frattempo adottato - in base alle norme di salvaguardia previste dalla LR n. 20/2000 dell'Emilia Romagna. I giudici ricordano però che il Titolo IV della suddetta Legge regionale detta apposite disposizioni transitorie (artt. 41 e 43), per assicurare il passaggio dagli strumenti urbanistici vigenti al nuovo sistema pianificatorio (composto da Piano Strutturale Comunale - POC, Regolamento Urbanistico-Edilizio - RUE e Piano Operativo Comunale - POC), prevedendo che, sino all'approvazione di PSC, RUE e POC, restano valide le previsioni del PRG vigente.

Nel caso specifico i ricorrenti vanterebbero una aspettativa al mantenimento delle previsioni del PRG vigente, determinata dall'ottenuta autorizzazione alla presentazione del PUE (ora PUA).

Nell'ampia premessa che illustra il mutamento negli anni della cultura e della legislazione urbanistica, i giudici osservano che la LR n. 20/2000 prevede che l'ambito pianificatorio prima riservato - a livello comunale - al PRG, risulta ora integralmente "coperto", solo dalla contemporanea presenza dei tre nuovi strumenti pianificatori (PSC, RUE, POC).

Il PSC non possiede un'autonoma potestà conformativa ma costituisce il primo passo di una tipologia di pianificazione urbanistica comunale "dinamico-processuale" che, solo alla fine, acquista efficacia in termini di conformazione della proprietà privata.

Per questo motivo la legge distingue tra una normativa a regime e una disciplina transitoria, che governi il passaggio dal vecchio al nuovo strumentario urbanistico.

Invece, il PSC del Comune in questione aveva definito una propria disciplina transitoria, non tenendo conto del fatto che la legge regionale prevedesse già un apposito regime transitorio che disponeva il perdurare delle previsioni dei PRG vigenti in attesa dell'approvazione dei POC e dei RUE.

Sulla base di questa contraddizione, il Tar ha parzialmente accolto i ricorsi presentati.



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L' EMILIA-ROMAGNA
BOLOGNA**

SEZIONE II

Registro Sentenze: 609/2006

Registro Generale: 1246/2005

nelle persone dei Signori:

LUIGI PAPIANO Presidente
GIORGIO CALDERONI Cons. , relatore
UGO DI BENEDETTO Cons.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 1246/2005 proposto da:

MASETTI ELSA E MICCOLI DORO

rappresentati e difesi da:

*MORELLO AVV. ANTONINO
ROVERSI MONACO AVV. MARIA GIULIA*

con domicilio eletto in BOLOGNA

*VIA SARAGOZZA 28
presso
MORELLO AVV. ANTONINO*

contro

*COMUNE DI RAVENNA
rappresentato e difeso da:
BALDRATI AVV. ENRICO
GIULIANINI AVV. PATRIZIA
DONATI AVV. GIORGIA
con domicilio eletto in BOLOGNA
P.ZZA ALDROVANDI 3
presso
LISTA AVV. MARIA CHIARA*

PROVINCIA DI RAVENNA n.c.

per l'annullamento

- del provvedimento 15 luglio 2005 n. 51060, con cui il Dirigente del Servizio gestione urbanistica ha disposto la sospensione in salvaguardia della domanda di approvazione di Piano Urbanistico Attuativo;
- della deliberazione consiliare 23 giugno 2005, n. 117, di adozione del Piano Strutturale Comunale e delle relative NTA;
- per quanto occorre possa, della determinazione dirigenziale del Capo Area Pianificazione Territoriale 24 agosto 2005, n. 64317. di interpretazione delle norme transitorie delle suddette NTA;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito, alla pubblica udienza del 13 aprile 2006, il relatore Cons. Giorgio Calderoni ed uditi, altresì, per le parti, i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

I. I ricorrenti - proprietari di gran parte di un'area di mq. 13.150 sita in località S. Stefano di Ravenna, prospiciente la via Beveta e destinata dal vigente PRG 93 a zona C2 (nuovi insediamenti prevalentemente residenziali), da attuarsi mediante Piano Urbanistico Esecutivo (PUE) - espongono in fatto quanto segue:

- unitamente agli altri proprietari del comparto, hanno richiesto, in data 19 gennaio 2005, autorizzazione preventiva per la presentazione del PUE di iniziativa privata;
- con atto 18 maggio 2005, il Dirigente, acquisiti i pareri di AUSL, ARPA ed Hera, autorizzava detta presentazione;
- in data 22 giugno 2005 veniva presentato il PUE Santo Stefano-Beveta, articolato in dodici lotti;
- il procedimento di approvazione del PUE (ora denominato PUA, Piano Urbanistico Attuativo) è stato, tuttavia, sospeso, con l'impugnato provvedimento dirigenziale di applicazione delle misure di salvaguardia, per contrasto con il Piano strutturale (PSC), nel frattempo adottato (classificazione a "spazio rurale" e "sistema della mobilità" del comparto *de quo*).

Avverso tale atto e gli ulteriori indicati in epigrafe, i ricorrenti deducono le seguenti censure:

A) quanto al provvedimento dirigenziale 13 luglio 2005, agli artt. 14, 15 e 16 NTA del PSC e, per quanto occorre possa, alla determinazione dirigenziale 28 agosto 2005:

1) violazione degli artt. 41 e 43 L.R. 24 marzo 2000, n. 20 e falsa applicazione dell'art. 12 di tale legge.

Il provvedimento soprassessorio 13 luglio 2005 si richiama al menzionato art. 12, il quale prevede - a regime - l'estensione della salvaguardia all'approvazione degli strumenti di pianificazione sottordinati, che siano in contrasto con le prescrizioni del piano adottato: ma in tal modo l'Amministrazione avrebbe omissis di considerare che il Titolo IV della medesima Legge regionale ha dettato apposite disposizioni transitorie (artt. 41 e 43), per assicurare il trapasso tra gli strumenti urbanistici vigenti ed il nuovo sistema pianificatorio (Piano Strutturale Comunale, Regolamento Urbanistico-Edilizio, Piano Operativo Comunale).

Detto regime transitorio sarebbe valido sino all'approvazione del compiuto sistema di pianificazione introdotto dalla L.R. n. 20/2000 e cioè sino all'approvazione di PSC, RUE e POC, che nel loro insieme dovrebbero sostituire l'unitario e precedente strumento del PRG: sino ad allora, queste norme transitorie stabilirebbero il principio della permanenza delle previsioni del PRG vigente, da realizzarsi mediante i piani attuativi disciplinati dalla normativa previgente di cui alla L.R. n. 47/1985.

Alla luce di ciò, sarebbero illegittimi:

- tanto il provvedimento dirigenziale che ricorre alla norma di salvaguardia a regime ex art. 12 L.R. n. 20/2000, anziché fare applicazione della menzionata normativa transitoria;
- quanto l'art. 15 delle NTA del PSC, che introdurrebbe una sorta di disciplina di "auto-salvaguardia" del Piano medesimo (fino all'approvazione del RUE: cfr. par. 5.6. Relazione al PSC), in violazione delle disposizioni transitorie, appositamente dettate dalla legge regionale n. 20;
- nonché, infine, l'art. 14 delle medesime NTA, laddove si assume che la conformazione della proprietà avrebbe inizio con le previsioni del PSC e si concluderebbe con quelle del RUE o del POC (cfr. la "conformazione progressiva" di cui alla suddetta Relazione).

B) quanto al PSC, all'art. 1 delle NTA e al provvedimento dirigenziale 13 luglio 2005:

2) ulteriore violazione degli artt. 41 e 43 L.R. 24 marzo 2000, n. 20; degli artt. 28, 29 e 30 di tale legge; eccesso di potere per falso supposto di diritto.

Mediante questo motivo si contesta il valore di Variante generale di PRG ai sensi della legge 1150/42, attribuito dal citato art. 1 al PSC, in quanto ciò contrasterebbe con le disposizioni di cui agli artt. 28, 29 e 30 L.R. n. 20, nonché con il successivo art. 5 delle stesse NTA, ove si confermerebbe la non immediata applicabilità del PSC, richiedendosi, a tal fine, ulteriori livelli di definizione nel RUE e nel POC.

C) quanto all'adottato Piano Strutturale Comunale:

3) violazione degli artt. 28, 29 e 30 L.R. 24 marzo 2000, n. 20, poiché il PSC avrebbe un ruolo "strategico" e non apparterebbe alla sua competenza il concreto cambiamento di destinazione, come è avvenuto nella specie, di una non vasta area, già destinata all'espansione residenziale;

D) in via subordinata

4) violazione del principio dell'affidamento, dell'art. 3 legge n. 241/1990; eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione, nell'assunto che i ricorrenti vanterebbero una specifica aspettativa al mantenimento delle previsioni del PRG vigente, determinata dall'ottenuta autorizzazione alla presentazione del PUE (ora PUA).

II. Resiste al ricorso il Comune intimato.

III. Con Ordinanza 10 novembre 2005, n. 1024, questa Sezione respingeva, in punto di danno, la domanda cautelare proposta dai ricorrenti.

IV. Indi, la causa veniva chiamata per la decisione di merito all'odierna Udienza Pubblica, in vista della quale entrambe le parti costituite dimettevano rispettive memorie difensive e, la sola parte resistente, anche documentazione.

DIRITTO

1.1. Alla disamina delle specifiche tematiche introdotte dal ricorso, il Collegio deve anteporre una breve, ma necessaria premessa di carattere generale.

1.2. Nell'economia di tale disamina non può, invero, essere sottaciuta la circostanza che la cultura urbanistica abbia, da tempo, riconosciuto la crisi della rigida pianificazione tradizionale del 1942 e del principio informatore della c.d. zonizzazione, di cui al D.M. 2 aprile 1968 n. 1444; sino a giungere alla proposta - da parte di un assai noto Istituto di ricerca (fondato nel 1930 per promuovere gli studi edilizi e urbanistici ed eretto in "Ente di diritto pubblico ... di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto" con DPR 21.11.1949) - di un modello pianificatorio, basato sulla distinzione per livelli tra:

- un piano strutturale, contenente le grandi scelte della pianificazione urbanistica, non conformativo del regime della proprietà e non avente una durata limitata nel tempo;
- ed un piano strategico-operativo, conformativo della proprietà e destinato al raggiungimento di obiettivi determinati in un arco temporalmente limitato, parificato al quinquennio del mandato consiliare.

Si tratta di un modello che, pure nella diversità delle singole esperienze, i legislatori regionali (cfr. Liguria, Toscana, Basilicata, Umbria) hanno costantemente tenuto a riferimento, nelle loro leggi urbanistiche della fine degli anni '90 del secolo scorso: ed allo stesso modello mostra di essersi ispirata la legge regionale Emilia-Romagna n. 20 del 2000 (di cui qui si controverte), laddove

delinea un processo di pianificazione che individua e distingue le componenti strutturali, riferite ai caratteri permanenti o di lenta modificazione del territorio (Piano Strutturale Comunale- PSC: art. 28), dalle componenti operative del piano comunale, caratterizzate dall'attuabilità in tempi medio-brevi (Piano Operativo Comunale-POC: art. 30, da realizzarsi nell'arco temporale di cinque anni).

1.3. Come altre leggi regionali (ad es. quella ligure n. 36 del 1997), la citata L.R.E.R. n. 20/2000 ha, inoltre, previsto un ventaglio pianificatorio articolato non solo sui due citati strumenti strutturale e operativo, bensì su di un terzo caposaldo, costituito, in Emilia-Romagna, dal Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE: art. 29).

2.1. Alla stregua delle linee direttrici sopra tratteggiate e comuni alla legislazione urbanistica di altre Regioni, risulta evidente che l'ambito pianificatorio prima riservato - a livello comunale - allo strumento urbanistico generale (PRG), risulta ora integralmente "coperto", in Emilia-Romagna, solo dalla contemporanea presenza/interazione dell'insieme dei tre nuovi strumenti pianificatori (PSC, RUE, POC), innanzi menzionati.

Reciprocamente, nessuno di questi tre nuovi strumenti è, isolatamente preso, in grado di (ri)assumere in sé la stessa capacità di incidenza del "defunto" PRG; nessuno, neppure il PSC che costituisce il momento privilegiato di conoscenza e analisi del territorio, attraverso la c.d. "descrizione fondativa", sulla base della quale ogni Comune, considerate le proprie caratteristiche e vocazioni, può compiere "le scelte strategiche di assetto e sviluppo" (cfr. art. 28, comma 1, L.R. n. 20/2000).

2.2. Giusta il modello teorico descritto al precedente capo 1.2., occorre, poi, ancora più in particolare, escludere che il PSC possieda un'autonoma potestà conformativa.

Vero è, infatti, che tale modello prefigura una tipologia di pianificazione urbanistica comunale, per così dire, "dinamico-processuale", che - solo ove giunta al compimento finale - acquista l'attitudine ad imprimere un determinato vincolo conformativo alla proprietà privata.

2.3. Da questo punto di vista, la distinzione, operata dalla L.R. n. 20/2000, tra una normativa a regime e una disciplina transitoria, che governi il passaggio dal vecchio al nuovo strumentario urbanistico, si rivela assolutamente coerente ed opportuna.

Come già osservato *sub* 2.1., la integrale sovrapposizione al precedente PRG si ottiene esclusivamente mediante il "combinato disposto" di PSC, RUE e POC che, in questo senso, fanno tra loro "sistema"; è, pertanto, del tutto comprensibile e condivisibile che il Capo I del titolo IV della legge regionale (Capo, per l'appunto, dedicato alle norme transitorie):

- a) contempli una sorta di "ultrattività" delle previsioni contenute nei piani regolatori generali vigenti, "fino all'approvazione del PSC, del RUE e del POC": cfr. art. 41, comma 1, la cui lettura, in questi stessi termini prospettata da parte ricorrente nella memoria conclusiva, si rivela corretta;
- b) precisi che "in sede di prima applicazione della presente legge, la revisione dei piani regolatori generali è effettuata attraverso la contemporanea elaborazione del PSC, del RUE e del POC", di cui è, altresì, consentita l'adozione contestuale: cfr. art. 43, comma 3.

2.4. Così come è, altrettanto, comprensibile e condivisibile che - una volta esaurita la fase di transizione dal "vecchio" al "nuovo" sistema - cessi, invece, qualsiasi ultrattività della disciplina previgente e l'adozione, a regime, dei singoli (nuovi) strumenti di pianificazione territoriale comporti la peculiare tutela costituita dall'adozione delle soprassessorie misure di salvaguardia, estese anche ai sottordinati strumenti di pianificazione (art. 12 L.R. n. 20).

Invero, le due normative (a regime e transitoria) sono tra loro assolutamente e necessariamente coordinate e complementari, in quanto sorrette da una identica ed unitaria *ratio*:

- laddove non è possibile una comparazione tra precedente (PRG) e successiva pianificazione comunale (di cui alla L.R. 20), se non a compiuta ed integrale sostituzione dell'assetto previgente mediante il complesso sistemico di tutti i nuovi strumenti previsti dalla medesima legge regionale, non è neppure possibile che ognuno di essi entri singolarmente in salvaguardia, difettando omogenei termini di raffronto tra "prima" e "dopo";
- una volta, invece, che questa prima operazione di integrale sostituzione si sia effettivamente compiuta, ogni modifica/aggiornamento/revisione del singolo strumento torna ad essere soggetta alla regola della salvaguardia, giacché allora sì che torna anche a inverarsi il

necessario presupposto della perfetta sovrapposibilità tra le diverse versioni, succedentesi nel tempo, del medesimo strumento e, conseguentemente, della materiale confrontabilità tra situazione *ex ante* ed *ex post*.

3.1. Altrettanto coerente non può dirsi la disciplina dettata dal Comune di Ravenna, all'atto di adottare, per la prima volta, il proprio PSC e, dunque, "in sede di prima applicazione" della L.R. n. 20/2000.

3.2. Per un verso, infatti, il Comune sembra allinearsi tanto al modello teorico profilato sub 1.2., quanto al modello positivamente disciplinato dal legislatore regionale dell'Emilia-Romagna.

Sotto questo profilo, la Relazione al PSC – che quale elaborato PSC1 fa parte integrante del Piano stesso (cfr. punto 1 del dispositivo della relativa deliberazione consiliare di adozione 23.6.2005, n. 117) – è inequivoca nell'esplicitare che:

- *"in ossequio alla LR 20/2000 il PRG 2003 è articolato in Piano strutturale comunale (PSC), Regolamento urbanistico ed edilizio (RUE) e Piano operativo comunale (POC)"* (par. 5.1., primo periodo);
- *"il PRG 2003 punta ad una forte interazione e contestualità del processo di formazione del PSC e del RUE. Ciò allo scopo di rendere operativo il nuovo PRG per la città esistente nel miglior modo e nel più breve tempo possibile"* (par. 5.6., primo periodo).

Altrettanto chiaramente la Relazione evidenzia, in più punti del medesimo par. 5.6., il carattere "processuale" del piano, tale da determinare, rispetto al PRG contemplato dalla legislazione previgente, una *"innovazione nella capacità conformativa della proprietà"*: *"si tratta in sostanza – prosegue il par. 5.6. della Relazione – di una <conformazione progressiva> della proprietà ai fini edificatori, che inizia con il PSC e si conclude con il POC o con il RUE, quando il livello di definizione del piano consente la formazione di un piano attuativo o il rilascio del permesso di costruire"*.

Ognuno di questi passaggi della Relazione risulta, peraltro, trasfuso o alla lettera (cfr. art. 14, dedicato alla "capacità conformativa") o nella sostanza (cfr. artt. 5 e 16) in altrettante disposizioni delle NTA del PSC.

In particolare, l'art. 5 comma 3 dispone che:

"La disciplina di PSC, di tipo classificatorio, prestazionale, ricognitivo dei diritti edificatori, non è direttamente applicabile, richiedendo ulteriori livelli di definizione nel RUE, per gli interventi diffusi e con basso grado di intensità e complessità della trasformazione di norma soggetti ad attuazione diretta e/o condizionata, e nel POC, per gli altri interventi di norma soggetti ad attuazione indiretta. La disciplina di PSC è dunque finalizzata a stabilire per ciascuna componente di Sistema e di Spazi (in cui ora si articola il territorio comunale, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 5: NdE) gli obiettivi prestazionali ed i campi di variazione delle previsioni. Le regole delle trasformazioni sono definitivamente disciplinate dal RUE o dal POC."

A sua volta, l'art. 16, comma 1, così recita:

"Il PSC indica la relazione prevalente tra Spazi, Sistemi o parti di essi e le zone territoriali omogenee di cui al DI 1444/68. Il RUE ed il POC specificano le univoche corrispondenze per ogni singola Componente degli Spazi e dei Sistemi alle suddette zone territoriali omogenee."

3.3. Si tratta di un complesso di enunciazioni di assoluta chiarezza nell'indicare che:

- I) **il PSC non possiede una autonoma capacità conformativa**, di talché la definitiva destinazione urbanistica viene impressa alla proprietà solo al termine del processo di formazione di PSC-RUE-POC;
- II) la disciplina del PSC non è direttamente applicabile, ma si rendono necessarie le ulteriori previsioni di RUE e POC per poter verificare la sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso di costruire o per la formazione di un piano attuativo;
- III) solo in presenza della disciplina definitiva contenuta nel RUE e nel POC è possibile stabilire le esatte, rispettive ed univoche corrispondenze tra la nuova articolazione del territorio comunale in Sistemi e Spazi (ciascuno dei quali suddiviso in componenti), stabilita dall'art. 5 comma 1 delle NTA e le "storiche" zone territoriali omogenee di cui al DI 1444/68.

Si tratta di altrettante condizioni (assenza di autonoma capacità conformativa del PSC; non diretta applicabilità dello stesso; mancanza di una definitiva tavola di corrispondenze tra vecchia e nuova zonizzazione) che escludono il ricorso all'istituto della salvaguardia, il quale riposa sull'esigenza di "assicurare l'effettività delle previsioni urbanistiche fin dal momento della loro adozione" (Consiglio Stato, sez. IV, 28 febbraio 2005, n. 764): effettività che, in questo caso, non può ontologicamente essere garantita alle statuizioni PSC, prive come sono di un sufficiente grado di definizione.

Sarebbe, pertanto, ragionevole attendersi il necessario adeguamento comunale alla disciplina transitoria della L.R. 20/2000 che, consapevole di un simile difetto di effettività in capo al solo PSC, impone ai Comuni di "dare attuazione alle previsioni contenute nei vigenti piani regolatori" fino alla "approvazione del PSC del RUE e del POC", dal cui solo insieme tale effettività può scaturire.

Così, invece, non è.

3.4. Infatti, nel delineare la propria disciplina transitoria, il PSC entra in contraddizione sia con se stesso (e cioè con le enunciazioni sopra riassunte sub 3.3.), sia con le norme transitorie di cui ai più volte citati artt. 41 e 43 L.R. n. 20/2000, disponendo quella che i ricorrenti definiscono con un termine ("autosalvaguardia"), sul quale il Collegio deve nuovamente convenire.

E' lo stesso par. 5.6. della Relazione (il cui *incipit* è già stato riportato sub 3.2.) a precisare in prosieguo che *"dal momento che la contestualità di formazione non potrà comunque evitare un periodo, se pur breve, di tempo durante il quale il RUE non sarà vigente (dall'adozione del PSC all'adozione del RUE), il PSC determina una disciplina transitoria immediatamente applicabile... in tutti quei casi nei quali il proseguimento dell'applicazione integrale della disciplina del PRG in vigore è considerato inadeguato al mantenimento ed alla promozione della città esistente. Si tratta di una disciplina di <salvaguardia> per non compromettere le previsioni del PSC prima dell'entrata in vigore del RUE"*; il medesimo par. 5.6. si chiude, poi, con la frase: *"una normativa transitoria, in attesa dell'approvazione dei POC e dei RUE, consente di evitare situazioni di vuoto normativo"*.

Il precipitato di queste intenzioni programmatiche è, poi, rappresentato dall'art. 15 delle NTA, intitolato "Norme transitorie".

3.5. In ordine a queste proposizioni della Relazione, il Collegio osserva innanzitutto che esse muovono da un presupposto erroneo, ossia, l'esistenza di un vuoto normativo "in attesa dell'approvazione dei POC e dei RUE": al contrario e come già più volte osservato, la L.R. n. 20/2000 si è preoccupata di evitare qualsiasi *deficit* regolativo nel periodo di transizione dal vecchio al nuovo impianto urbanistico ed ha approntato - per il periodo intertemporale necessario all'approvazione di tutti e tre i nuovi strumenti PSC-RUE-POC - una soluzione esattamente opposta (cioè il perdurare delle previsioni dei PRG vigenti) a quella prefigurata dal par. 5.6. e positivamente tradotta in Norme di attuazione dal citato art. 15 (cioè, viceversa, il blocco immediato ed in via di salvaguardia dell'applicazione della disciplina del PRG in vigore, allo scopo di non compromettere le previsioni del PSC adottato).

Il che non costituisce solamente una contraddizione logica con i propri precedenti enunciati o una scelta "ultra vires" dettata da ragioni di politica urbanistica, ma integra un insanabile contrasto con il dettato di espresse disposizioni legislative regionali (i plurimenzionati artt. 41, comma 1 e 43, comma 3 L.R. n. 20/2000).

4.1. Onde sottrarsi a tale situazione di contraddittorietà logico-giuridica, la difesa del Comune pone in campo, nelle memorie 8.11.2005 e 30.3.2006, i seguenti argomenti:

- 1) sussisterebbe la necessità di rispettare l'art. 9.4. delle NTA del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), il quale prevede che i Comuni debbano *"ridurre la crescita urbana ... nei centri dotati soltanto di alcuni servizi minimi...; limitare di norma lo sviluppo urbano esclusivamente alle opportunità offerte dal recupero degli insediamenti esistenti"*; mentre l'intervento urbanistico di interesse dei ricorrenti (insediamento di tipo residenziale, con capacità ricettiva pari a 120 abitanti equivalenti) sarebbe in contrasto con tali indirizzi del PTCP;

- 2) l'interpretazione dell'art. 41 L.R. n. 20/2000 non potrebbe essere avulsa dal contesto generale della legge regionale medesima e non potrebbe, quindi, prescindere dalla immediata applicazione dell'art. 12 della legge stessa, cui l'art. 15 delle NTA sarebbe coerente;
- 3) infine, viene fatto richiamo alla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 4004 del 2005) in ordine alla natura ed al valore del PSC.

4.2. Quanto all'argomento sub 1), il Collegio osserva che esso si fonda su di una palese forzatura del dato letterale della norma invocata, la quale, anche nel testo del PTCP approvato il 28 febbraio 2006, si limita a stabilire (comma 1) che *“nella formazione e aggiornamento degli strumenti urbanistici generali i Comuni perseguano gli obiettivi relativi all'evoluzione del sistema insediativo illustrati nella Relazione del PTCP”*.

“In particolare - prosegue il comma 2 - ... si richiede ai Comuni” una serie di valutazioni e previsioni, nonché quella riduzione della crescita urbana, richiamata dalla difesa comunale.

La forzatura evidente, operata dalla medesima difesa, consiste nell'attribuire un valore cogente/prescrittivo (nel senso che i Comuni debbono osservarla) ad una disposizione dal carattere meramente indicativo/programmatico (significativo, al riguardo, l'uso della locuzione “si richiede” al successivo comma 2) e che, come tale, non può che rientrare nella categoria degli “indirizzi” (*“volti a fissare obiettivi per la predisposizione dei piani sottordinati”*, i quali conservano *“ambiti di discrezionalità nella specificazione e integrazione delle proprie previsioni e nell'applicazione dei propri contenuti alle specifiche realtà locali”*), di cui alla lett. a) dell'art. 11 L.R. n. 20/2000.

L'argomento deve, pertanto, essere disatteso.

4.3. Analoga sorte non può che spettare, alla stregua delle antitetiche considerazioni che il Collegio ha sin qui svolto, all'argomento sub 2, tendente a vanificare in radice l'autonoma applicabilità (e dunque lo stesso senso e significato) delle norme transitorie dettate dalla L.R. n. 20/2000, che, nella prospettiva del Comune, dovrebbero cedere comunque il passo alla immediata applicazione della disposizione (a regime) di cui all'art. 12.

Risulta, poi, sotto questo profilo davvero sintomatico che il Comune rivendichi la conformità delle norme transitorie del proprio PSC non a quelle espressamente transitorie di cui agli artt. 41 e 43 L.R. n. 20/2000, bensì a quelle (a regime) di cui all'art. 12.

4.4. Infine, non conferente si rivela il richiamo al precedente giurisprudenziale n. 4404/2005 del Consiglio di Stato: invero, si tratta di decisione non di merito, ma relativa allo speciale rito del silenzio (*ante* leggi nn. 15 e 80 del 2005), resa in sede di appello avverso pronuncia della Sez. I di questo T.A.R., che aveva ritenuto idonea a rimuovere l'inerzia del Comune (di Rimini) l'adozione del PSC.

Nel confermare la statuizione del giudice di prime cure, il Consiglio di Stato si è limitato a riportare il primo comma dell'art. 28 L.R. n. 20/2000 e a far leva sul principio della perequazione (stabilito dall'art. 7 della legge medesima) per evidenziare come l'area del ricorrente possedesse, comunque, una suscettibilità edificatoria (da gestire nell'ambito della disciplina del comparto di riferimento), tale da far ritenere che l'area stessa non fosse più nella condizione di assenza di disciplina urbanistica.

Come si può ben vedere, le due fattispecie sono affatto diverse ed in ogni caso non è dato evincere dalla decisione del Consiglio di Stato l'affermazione di principi in grado di orientare diversamente il percorso argomentativo sin qui seguito dal Collegio.

5.1. Al termine del quale percorso, occorre concludere per la fondatezza del primo mezzo di impugnazione, con cui si deduce la violazione degli articoli 41 e 43 L.R. n. 20 e la falsa applicazione dell'art. 12 della stessa legge.

5.2. Piuttosto, va meglio precisata la portata oggettiva di tale declaratoria di fondatezza, ai fini di selezionare quali degli atti e disposizioni - nei cui confronti (si veda l'elencazione sub A dell'atto introduttivo del giudizio) le censure vengono espressamente appuntate - debbano sopportarne le conseguenze in chiave di illegittimità.

Sotto questo profilo, non v'è dubbio che la suddetta declaratoria infici di illegittimità nella sua intierezza il provvedimento dirigenziale 13 luglio 2005, applicativo delle misure di salvaguardia, ex

art. 12 L.R. n. 20/2000, sulla domanda di approvazione del PUA S. Stefano, presentata dai ricorrenti il 22.6.2005.

Nella predetta elencazione si fa, poi, riferimento agli articoli 14, 15 e 16 delle NTA del PSC, anche se - nell'esposizione del motivo - oggetto di censura risulta principalmente e sostanzialmente il solo art. 15, essendo contestati in funzione ad esso complementare i predetti art. 14 e 16: nei quali, nel corso delle considerazioni in precedenza esposte, non si è riscontrata la sussistenza di alcuno dei vizi all'esame, cosicché, in forza delle stesse considerazioni, deve essere sanzionato di illegittimità il solo art. 15 delle NTA, recante le norme transitorie del PSC.

Infine, l'impugnazione della determinazione (interpretativa) dirigenziale 24.8.2005 risulta effettuata in via tuzioristica ("per quanto occorrer possa"): tale atto non è tuttavia, in grado di produrre alcuna concreta, autonoma ed ulteriore lesione alla posizione soggettiva dei ricorrenti, non solo perché successivo a quelli da cui discende, nella presente vicenda, l'applicazione della salvaguardia in relazione alla loro domanda; ma anche perché, in futuro, risulterebbe comunque destituito di incidenza lesiva nei loro confronti, stante la caducazione - per effetto della presente pronuncia - di quell'art. 15 NTA, cui si riferisce l'unica porzione di precisazione interpretativa che li può riguardare.

5.3. Nella identica violazione delle norme transitorie di cui alla L.R. 20/2000 incorre, poi, l'art. 1 delle NTA, laddove - in aperto contrasto con l'art. 43, comma 3 della legge medesima - attribuisce al solo PSC valenza di Variante generale sostitutiva del PRG in vigore, mentre detta disposizione legislativa stabilisce che la revisione dei piani regolatori generali è effettuata attraverso la contemporanea elaborazione del PSC, del RUE e del POC.

Anche l'art. 1 merita, pertanto, la sanzione dell'annullamento, in accoglimento del secondo mezzo di impugnazione.

5.4. Con il suddetto mezzo di impugnazione i ricorrenti hanno espressamente dedotto - come riportato nell'esposizione in fatto che precede - la non immediata applicabilità del PSC, richiedendosi a tal fine, ulteriori livelli di definizione nel RUE e nel PSC.

Nella stessa direzione vanno, altresì, le considerazioni qui svolte sub 3.3., in ordine alla non diretta applicabilità del PSC e alla non ravvisabilità di una sua autonoma capacità conformativa, considerazioni che hanno indotto il Collegio ad escludere la possibilità di far ricorso all'istituto della salvaguardia, che riposa, viceversa, sull'esigenza di assicurare l'effettività delle previsioni urbanistiche fin dal momento della loro adozione: ma se i contenuti del PSC sono privi di quella capacità conformativa, effettività ed immediata applicabilità che giustificano l'adozione delle misure di salvaguardia, essi non possiedono neppure quel grado di incisività sufficiente ad arrecare una concreta lesione alla sfera giuridica dei ricorrenti, lesione che potrà considerarsi integrata (secondo la menzionata prospettazione dei ricorrenti) solo ad intervenuta adozione di RUE e POC, cioè al compimento del processo di definizione della nuova strumentazione urbanistica comunale, integralmente sostitutiva dell'attuale PRG.

Se così è, i ricorrenti non possono, dunque, contemporaneamente contestare il valore di Variante generale di PRG attribuito dal Comune al PSC, facendo leva sulla sua non immediata applicabilità (secondo motivo); e poi impugnarne le determinazioni che li riguardano, siccome concretamente lesive (terzo motivo), perché l'una pretesa esclude l'altra: cosicché, una volta riconosciuta la fondatezza della prima deduzione, non resta al Collegio che constatare l'inevitabile inammissibilità della diretta impugnazione del PSC, per difetto di interesse concreto ed attuale ex art. 100 cpc (interesse, ripetesi, che tale diventerà solo ad avvenuta adozione anche di POC e RUE).

Il terzo motivo di ricorso, che sorregge detta impugnazione "in parte qua", deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile.

5.5. Da ultimo, il quarto motivo invoca il principio dell'affidamento in relazione al PUA presentato: tuttavia, dal suo esame si può prescindere, in considerazione della espressa deduzione in via subordinata e del disposto accoglimento delle censure (principali), relative alle misure soprassessorie adottate dal Comune nei confronti del PUA stesso.

6. Conclusivamente, il ricorso va accolto nei limiti che precedono e, per l'effetto, va disposto l'annullamento dei seguenti atti:

- provvedimento dirigenziale 13 luglio 2005, n. 51060/05;

- articoli 1 e 15 delle NTA del PSC, adottato con deliberazione consiliare n. 117 del 23.6.2005.

La novità e peculiarità delle questioni trattate e lo stesso esito della controversia consentono di disporre la compensazione, tra le parti costituite, delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo per l'Emilia Romagna, Sezione Seconda, ACCOGLIE, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla:

- il provvedimento dirigenziale 13 luglio 2005, n. 51060/05;
- gli articoli 1 e 15 delle NTA del PSC, adottato con deliberazione consiliare n. 117 del 23.6.2005.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Camera di Consiglio, il 13 aprile 2006.

Presidente - (Luigi Papiano)

Cons.rel.est. - (Giorgio Calderoni)

Depositata in Segreteria in data 15/05/06

Il Segretario