

SENTENZA

Consiglio di Stato sez. IV - 05/04/2022, n. 2520

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7166 del 2021, proposto dai signori Ma. Da., Pi. Sp. e Al. Sp., nonché da Legambiente Novellara, rappresentati e difesi dall'avvocato Giovan Ludovico Della Fontana, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 30;

contro

il Comune di Novellara, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Preite, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonella Benveduti in Roma, via Asiago, n. 9;

nei confronti

la Provincia di Reggio Emilia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesca Preite, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Antonella Benveduti in Roma, via Asiago, n. 9;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione staccata di Parma, n. 102 del 27 aprile 2021.

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Novellara e della Provincia di Reggio Emilia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 20 gennaio 2022 il consigliere Emanuela Loria;

Viste le istanze di passaggio in decisione depositate in data 14 gennaio 2022 dagli avvocati Giovan Ludovico Della Fontana e Francesca Preite;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

(omissis)

5. Il primo motivo di appello è infondato.

5.1. A mezzo di esso viene contrastata la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto dalla sezione locale di Legambiente.

5.2. Il Collegio osserva che, sul tema della legittimazione delle associazioni di tutela ambientale, sono stati elaborati dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, (cfr. sent. Ad. plen. n. 6 del 2020, e successivamente sez. IV, nn. 1535 del 2021 e 1137 del 2020), una serie di principi che trovano applicazione al caso in esame e che hanno correttamente condotto il primo giudice ad escludere la legittimazione attiva dell'associazione Legambiente Onlus, sede di Novellara.

In particolare, i principi enucleati sono i seguenti:

a) anche le associazioni che impugnano provvedimenti a tutela dell'ambiente devono provare in giudizio la sussistenza di tutte le condizioni dell'azione, ossia l'interesse ad agire, la *legitimatio ad causam*, il titolo o la legittimazione al ricorso);

b) per quanto riguarda la legittimazione al ricorso, ovvero la titolarità di un interesse differenziato dal *quivis de populo*, essa è stabilita *ex lege* per le associazioni nazionali iscritte nell'apposito registro tenuto dal Ministero dell'ambiente (artt. 13 e 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349);

c) per le associazioni (e le sezioni) di carattere locale, invece, deve essere fornita la prova rigorosa dei seguenti tre requisiti: *i)* che l'associazione tuteli in modo effettivo e non occasionale determinati interessi diffusi; *ii)* che abbia nel suo statuto una disposizione specifica che qualifichi la tutela di questi interessi come finalità dell'associazione; *iii)* che sia configurabile un effettivo pregiudizio agli interessi giuridici protetti al centro dell'attività dell'associazione.

5.3. Nel caso in esame, è carente il requisito relativo alla effettiva e duratura rappresentanza di interessi diffusi.

Infatti - come correttamente rilevato dal T.a.r. alla stregua dello statuto del Circolo di Legambiente di Novellara depositato nel primo grado di giudizio - risulta che l'associazione ricorrente è stata costituita il 2 maggio 2019, ossia in un momento successivo alla presentazione del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado (depositato il 4 dicembre del

2018), e quindi la stessa, difettando del requisito della esistenza al momento della proposizione del ricorso, non può riconoscersi legittimata; né è risultato dimostrato in modo serio che tale associazione abbia un adeguato grado di rappresentatività e stabilità nell'area di riferimento.

Inoltre, sempre per quanto è dato desumere dallo statuto, l'attività svolta a tutela dell'ambiente dall'associazione è di tipo occasionale.

In definitiva, difetta il requisito indicato al punto 5.2., lettera c), punto i).

6. Nel merito, i motivi posti a sostegno del ricorso di primo grado sono tutti infondati.

6.1. Con il primo motivo è dedotta l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione dell'art. 4 della l.r. n. 24 del 2017, giacché il POC non avrebbe potuto essere adottato dal Comune in quanto il menzionato articolo 4 dispone, al comma 4, che nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della medesima legge (1 gennaio 2018) e la data di scadenza del termine per l'avvio del procedimento di approvazione del Piano Urbanistico Generale (PUG) stabilito dal precedente articolo 3, comma 1, possono essere adottate in via transitoria solo varianti specifiche alla pianificazione urbanistica vigente e non già nuovi strumenti urbanistici disciplinati dall'abrogata legge regionale n. 20 del 2000, come i ricorrenti ritengono essere il POC impugnato.

Inoltre, il POC adottato ed approvato non potrebbe essere ritenuto legittimo quale variante ad un precedente POC in quanto *"nel nostro caso i precedenti POC del Comune di Novellara non sono più in vigore in quanto sono stati annullati in sede giurisdizionale come riconosciuto nelle stesse delibere impugnate. Per di più il POC approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 31/2006 non sarebbe più vigente anche a prescindere dal suo annullamento, in quanto ai sensi dell'art. 30 della L.R. n. 20/2000 il POC ha una efficacia temporale di cinque anni.*

Pertanto non sarebbe stato possibile adottare una variante a un POC non più vigente.

6.1.2. Il motivo è infondato.

È utile citare testualmente l'articolo 4, comma 4, della legge regionale n. 24 del 2017, vigente al tempo dell'adozione delle due delibere del Consiglio Comunale di Novellara impugnate, testualmente recita: *"4. Fermo restando il rilascio dei titoli abilitativi edilizi per le previsioni dei piani vigenti soggette ad intervento diretto, entro il termine di cui al comma 1 possono altresì essere adottati i seguenti atti e può essere completato il procedimento di approvazione degli stessi avviato prima della data di entrata in vigore della presente legge:*

a) *le varianti specifiche alla pianificazione urbanistica vigente, tra cui le varianti di adeguamento a previsioni cogenti contenute in leggi o piani generali o settoriali;*

b) *i piani attuativi dei piani regolatori comunali vigenti, anche in variante, di cui all'articolo 3 della legge regionale 8 novembre 1988, n. 46 (Disposizioni integrative in materia di controllo delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche);*

c) *i Piani urbanistici attuativi (PUA), di iniziativa pubblica o privata, di cui all'articolo 31 della legge regionale n. 20 del 2000;*

d) *i Programmi di riqualificazione urbana (PRU), di cui alla legge regionale 3 luglio 1998, n. 19 (Norme in materia di riqualificazione urbana);*

e) *gli atti negoziali e i procedimenti speciali di approvazione di progetti che comportano l'effetto di variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica."*

In base alla disposizione testé citata, il divieto di adozione di nuovi strumenti urbanistici nell'arco temporale che va dal 1 gennaio 2018 fino alla scadenza del termine triennale di approvazione del P.U.G., subisce alcune eccezioni.

La questione fondamentale, quindi, sulla quale il primo giudice si è correttamente soffermato, è la individuazione della natura, tra le varie alternative qualificatorie, del P.O.C. adottato ed approvato dal comune di Novellara con le deliberazioni impugnate: *i) nuovo .P.O.C. generale (che come tale, sarebbe illegittimo in quanto in contrasto col disposto del sopra menzionato articolo 4 della legge regionale n. 24 del 2017 che consente solo varianti specifiche agli strumenti urbanistici vigenti e non l'adozione di nuovi strumenti urbanistici generali); ii) variante dei precedenti P.O.C. (come tale illegittima in quanto l'ultimo P.O.C. generale del Comune di Novellara è stato annullato dal T.a.r. con la sentenza n. 63 del 2016 e, dunque, non può essere adottata una variante ad uno strumento urbanistico non più vigente); iii) strumento di pianificazione attuativo conforme al P.S.C. che dispone la localizzazione dell'opera pubblica e appone il vincolo pre-espropriativo alle aree interessate.*

6.1.3. Dalla piana lettura delle deliberazioni impugnate è dato desumere che le stesse hanno inteso esprimere la volontà dell'ente di approvare una singola opera pubblica, ossia il secondo stralcio della "Tangenziale nord" del comune: nella deliberazione n. 12 si legge, infatti, che si tratta dell'adozione di *"un nuovo strumento urbanistico che consenta la realizzazione del lotto relativo al secondo stralcio della Tangenziale Nord di Novellara"* e, nell'oggetto, si afferma trattarsi dell'*"Adozione del POC finalizzato alla realizzazione del secondo stralcio, primo lotto, asse tre"*.

Pertanto, le deliberazioni impugnate n. 12 del 2018 e n. 43 del 2018 hanno avuto ad oggetto l'adozione e l'approvazione in un P.O.C. a "stralcio", concernente l'approvazione di una

singola opera pubblica, ossia di uno degli stralci della tangenziale, per cui si tratta di atti che rientrano nelle previsioni della l.r. n. 20 del 2000, che menziona espressamente *"le varianti specifiche alla pianificazione urbanistica vigente, tra cui le varianti di adeguamento a previsioni cogenti contenute in leggi o piani generali o settoriali"*.

Evenienza questa espressamente consentita ai sensi dell'art. 4, comma 4, della nuova legge regionale n. 24 del 2017, trattandosi comunque di un P.O.C. conforme alle previsioni del P.S.C., come è nel presente caso (cfr. deliberazione n. 12, p. 4, ultimo considerato).

Nessuna violazione dell'art. 4 l.r. n. 24 del 2017 può pertanto essere ravvisata sotto questo profilo.

Del resto, risulta convincente quanto evidenziato dalla difesa dell'amministrazione (pag. 13 memoria del 1 settembre 2021) laddove ha affermato che: *"al di là di quella che può essere considerata un'imprecisione lessicale, priva peraltro di conseguenze sulla correttezza del ragionamento (il POC, infatti, non costituisce "variante" al PSC, ma può solamente apportare "... rettifiche non sostanziali ai perimetri degli ambiti idonei ed ai corridoi individuati dal PSC" - art. 36-bis, comma 1, L.R. n. 20/2000), la sentenza impugnata ha colto perfettamente la finalità dell'art. 4, comma 4, L.R. cit.: la disposizione non può essere intesa nel senso prospettato dai ricorrenti, come escludente - oltre a qualunque variante generale agli strumenti urbanistici vigenti - anche qualunque intervento di attuazione dei medesimi, che non si configuri, secondo una lettura puramente formale, come "variante specifica". Questa lettura, peraltro, in Comuni che sono privi di un POC generale (come il Comune di Novellara), significherebbe la completa paralisi dell'attività di attuazione del PSC fino all'approvazione del nuovo PUG (e, in particolare, determinerebbe l'impossibilità di attuare il PSC per quanto riguarda le opere pubbliche). Non può essere stata questa l'intenzione del legislatore regionale nell'atto di inserire le disposizioni transitorie nella nuova legge urbanistica (ben consapevole delle difficoltà e dei tempi necessariamente non brevi per la redazione del nuovo strumento di pianificazione): il principio di continuità e buon andamento dell'attività amministrativa - oltre che come canone di condotta per i soggetti pubblici - assurge a regola ermeneutica nell'attività di applicazione delle disposizioni normative e impedisce di ritenere compatibile con il dettato dell'art. 97, comma 2, Cost. la disposizione regionale de qua, se venisse applicata con le modalità suggerite dai ricorrenti."*

6.1.4. Inoltre, le deliberazioni impugnate, nel localizzare l'opera pubblica in questione, hanno apposto il vincolo espropriativo e hanno recepito *in toto* le prescrizioni del Mibac e della direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia Romagna di cui al decreto n. 1945 del 2009 che ha superato, modificandolo, quanto era stato prescritto con il decreto emanato dalla medesima direzione n. 145 del 2005.

6.2. Con il secondo motivo è dedotta la illegittimità degli atti impugnati per contrasto con la normativa sulla V.I.A. regionale *ratione temporis* vigente.

Secondo i ricorrenti, la illegittimità sarebbe sostanzialmente consistita nell'aver considerato ancora vigente la deliberazione della Giunta regionale n. 2688 del 2004 (i cui effetti sarebbero scaduti nel 2007), che ha escluso la necessità di assoggettare a V.I.A. il progetto della tangenziale di Novellara.

6.2.1. Il motivo è infondato.

In primo luogo, l'art. 17 della l.r. n. 9 del 1999, nel testo sostituito dalla l. r. n. 3 del 20 aprile 2012 (poi abrogato dall'art. 32 comma 4 della l.r. 20 aprile 2018 n. 4), così recita(va):

"10. In conformità all'articolo 26, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in nessun caso può farsi luogo all'inizio dei lavori senza che sia intervenuto il provvedimento di V.I.A. ed i progetti sottoposti a V.I.A. devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di V.I.A. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto, il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di V.I.A. deve essere reiterata."

La disposizione, pertanto, prevedeva un vincolo di durata della V.I.A., ma non del provvedimento che, all'esito dello *screening*, escludesse proprio la necessità di sottoporre a V.I.A. l'opera pubblica, come è avvenuto nel caso in esame.

6.3. Del tutto ipotetico - e come tale inammissibile - è il terzo motivo (pag. da 8 a 10) del ricorso di primo grado laddove si basa sopra l'eventuale futuro annullamento giurisdizionale del decreto direttoriale del 2009 con altrettanto ipotetica reviviscenza delle prescrizioni recate dal decreto del 2005.

7. Conclusivamente, il ricorso in appello va respinto con conferma della sentenza di primo grado.

8. Le spese del giudizio seguono, come di regola, il criterio della soccombenza, e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello r.g.n. 7166/2021, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna gli appellanti, in via solidale, a rifondere le spese di giudizio in favore del Comune di Novellara, che liquida in euro 10.000,00 (diecimila), oltre accessori come per legge se dovuti.

Compensa le spese di giudizio nei confronti della Provincia di Reggio Emilia.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 05 APR. 2022.
