STUDIO LEGALE GUALANDI - MINOTTI

AVV. FEDERICO GUALANDI AVV. FRANCESCA MINOTTI

Bologna, 22 marzo 2013

Ho esaminato la bozza di delibera e – a parte la necessità di alcune modifiche più di carattere formale e lessicale ed il breve tempo a disposizione – con riferimento all' impostazione complessiva dell' atto rilevo quanto segue.

Come è noto, il processo di redazione dei nuovi strumenti (PSC, RUE e POC) è *in fieri* e si tratta di un processo che richiederà tempi non brevissimi.

Il quadro giuridico di riferimento è dato dalle norme del PSC adottato e dalle norme del PRG a cui i Comuni – ai sensi dell'art. 41 della L.R. 20/2000 - "*danno attuazione*" fino alla approvazione dei nuovi strumenti.

Ciò per garantire il fondamentale principio della continuità dell' azione amministrativa.

Nel 2009, però, con la L.R. 6/2009, è stata fornita (con l' art. 57) un' interpretazione autentica dell' art. 41 della L.R. 20/2000, stabilendosi che non vige una sorta di ultrattività *tout court* del PRG, ma che le singole previsioni del PRG sono attuate se le stesse non siano state espressamente o implicitamente sostituite o abrogate da quanto stabilito dal PSC, dal RUE o dal POC.

Va effettuato, cioè, un **giudizio di "compatibilità"**, anche perché i due strumenti non hanno una uniformità di linguaggio (con riferimento a sistemi ed elementi territoriali), giudizio che deve svolgersi con particolare riferimento **ai limiti ed alle condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale**.

A ciò si aggiunge che, nel caso specifico, con delibera del Consiglio Comunale n. 77 del 13/12/2012, avente ad oggetto: "*Atto di Indirizzo: Masterplan strategico. Interventi per la realizzazione di una città sostenibile*", l' Amministrazione comunale di Rimini, ha proceduto alla formulazione di una serie di obiettivi generali e specifici nonché con una serie di proposte riguardanti la Città esistente ed il Forese, per incrementare ed innovare le dotazioni territoriali ed il sistema infrastrutturale, anche al fine di disincentivare un' eccessiva diffusione insediativa ed un consumo generalizzato di suolo e per promuovere un nuovo modello di mobilità sostenibile ed innovativa.

Galleria Marconi n. 2 • 40122 Bologna
Tel. 051-23.40.50 • Fax: 051-26.57.69
Si riceve esclusivamente previo appuntamento telefonico.

Nel contempo, sono state sottoposte alla valutazione del Consiglio Comunale o della Giunta Comunale, in ragione delle diverse competenze, alcune proposte deliberative attinenti l'approvazione di Piani Particolareggiati di iniziativa privata, taluni anche in variante al vigente PRG, per i quali in alcuni casi i soggetti proponenti sono ricorsi alla richiesta di nomina di Commissario ad acta e che ulteriori progetti di Piani Particolareggiati (circa 30) sono agli atti degli uffici competenti e ormai prossimi alla conclusione dell'iter istruttorio e di raccolta dei necessari pareri e N.O. (cfr. nota dell'Arch. Daniele Fabbri, Dirigente del Sett. Pianificazione Urbanistica Attuativa, prot. N. 20748 del 01/02/2013).

Ciò concretamente significa che vi è la seria possibilità che l' approvazione di detti Piani possa compromettere l'attuazione delle previsioni dei nuovi strumenti di pianificazione urbanistica e sostanzialmente svuotare di contenuto l' applicazione degli innovativi principi (relativa alla perequazione, alla realizzazione dell' ERS, al consumo di suolo, etc...) dagli stessi previsti.

Va infine aggiunto che, in sede di disamina della riserve al PSC adottato, la Provincia di Rimini con deliberazione di GP n. 268 del 2011 ha evidenziato una non perfetta rispondenza all'art. 12 della L.R. 20/2000 dell'art. 1.13 delle NTA del PSC relativo alla cd. "salvaguardia", laddove la norma si limiterebbe a fare riferimento agli aspetti disciplinati nel Titolo II (del PSC) e non a tutte le "prescrizioni" dello strumento adottato ed inoltre, laddove escluderebbe dalla sua applicazione alcuni strumenti attuativi sulla base del mero criterio temporale relativo alla presentazione di detti strumenti.

Fermo restando la condivisibilità o meno di detto rilievi va, in ogni caso, evidenziato che qualora l' adeguamento alle riserve della Provincia avvenisse – come è previsto - solo in sede di approvazione del Piano, ne risulterebbe totalmente compromessa e frustrata la stessa *ratio* di salvaguardia del territorio, dato che, nelle more, risulterebbero approvati strumenti attuativi che sarebbero potenzialmente risultati in contrasto con le norme di salvaguardia, così come successivamente riformulate, aderendo alle riserve della Provincia.

Ferma restando la disciplina della cd. "salvaguardia", si rende peraltro necessario l' adozione di una **variante specifica al PRG** che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 41, comma 4 bis della L.R. 20/2000; dell' art. 64, comma 2 della L.R. 6/2009 e dell' art. 15 della L.R. n. 47/1978 , vada meglio a governare l' utilizzo del territorio *"nel corso dell' elaborazione degli strumenti urbanistici comunali"*, precisando meglio quali trasformazioni previste dal previgente PRG ed a quali condizioni, possano ritenersi compatibili con i nuovi strumenti adottati e con l' Atto di indirizzo sopra richiamato e pertanto ammissibili.

Si tratta, indubbiamente di una variante che presenta i requisiti dell' **urgenza** e le **comprovate ragioni di interesse pubblico** richieste dalla Legge.

Essa è altresì conforme al PSC adottato, non solo perché si pone come provvedimento urbanistico di "salvaguardia" e di anticipazione delle previsioni del PSC, ma perché è espressamente volta a garantire l' effettività e l'efficacia dei suoi principi e delle sue previsioni.

Si aggiunga che essa soddisfa la necessità di garantire, in generale ed in ogni caso, le condizioni di sostenibilità ambientale di cui al punto 4.8 del PSC, in perfetta aderenza a quanto si afferma nella Circolare regionale 2010 sulla L.R. 20/2000 come modificata dalla L.R. 6/2009, laddove si afferma che "*il PRG, di conseguenza, può essere suscettibile di immediata attuazione per quelle previsioni che risultino conformi alle previsioni del PSC e del RUE appena richiamate**, e a condizione che siano già presenti le condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale fissate da detti piani per gli ambiti interessati dalla trasformazioni** e che sia prevista e disciplinata dal piano attuativo la contemporanea realizzazione e attivazione dell'insieme delle dotazioni territoriali e infrastrutture per la mobilità, richieste dai medesimi piani generali per gli ambiti di riferimento in quanto connesse agli interventi di trasformazione ammissibili*".

*

Da tempo, la giurisprudenza (Cons. di Stato, 8146/2003 e 5091/2001) ammette – in genere - la legittimità di queste varianti, affermando, significativamente quanto segue:

"Si sostiene che la variante sarebbe illegittima, posto che è stata adottata per mere ragioni di salvaguardia, strumentali ad ulteriori future e non meglio precisate scelte pianificatorie, dimenticando che le uniche misure di salvaguardia sono quelle previste dalla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e 6 agosto 1967, n. 765, e non potendo il Comune, in sede di revisione dello strumento urbanistico generale, congelare le proprie scelte urbanistiche e modificare destinazioni ben precise assegnate in passato alle singole zone.

Si aggiunge che il Comune, con la contestata variante, si sarebbe posto in contrasto con la normale impostazione "propulsiva" del piano regolatore generale, attraverso una drastica ed immotivata falcidia dei fabbisogni già valutati e fissati in precedenza.

Anche su questo punto si devono confermare le persuasive e pertinenti considerazioni svolte dal TAR.

Lo strumento urbanistico generale, non presuppone affatto, inderogabilmente, tendenze espansive edilizie e demografiche*. Al contrario, una moderna e realistica concezione dell'urbanistica, appare incentrata sulla necessità di tenere conto della fortissima antropizzazione del territorio nazionale concentrata in specifiche aree, del calo demografico generale, dell'ineludibile bisogno di tutela delle ormai rare zone non edificate.* ***Gli strumenti urbanistici, quindi, possono e devono essere costruiti intorno a linee guida tendenzialmente restrittive, che esaltino il momento del recupero e della razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, se non abusivo*** *(cfr. decisione n. 1686 del 2001 citata).*

La riduzione del fabbisogno edilizio, funzionale ad armonizzare le scelte urbanistiche con interessi di tutela dell'ambiente e del passaggio storico-culturale, appare logica e pienamente legittima" (Cons. di Stato, sez. IV, n. 8146/2003).

In altra sentenza, si affronta, specificatamente, il rapporto tra "misure di salvaguardia" e strumenti urbanistici (come la presente variante al PRG) che perseguano finalità di salvaguardia, affermandosi quanto segue:

"Si sostiene ancora nell'appello che "secondo la legge n.1902 del 1952 la salvaguardia può operare solo per prescrizioni concrete", donde l'illegittimità della variante che intenderebbe perseguire lo stesso fine in via programmatica.

Va sottolineato, anzitutto, che la restrizione dell'attività edificatoria futura è tutt'altro che incompatibile con la funzione degli strumenti urbanistici, il cui fine è di disciplinare e guidare l'utilizzazione del territorio secondo criteri idonei ad assicurare alla collettività le migliori condizioni di vivibilità*. Le prescrizioni di natura programmatica sono pienamente pertinenti a tale funzione. Il riferimento fatto dalla società appellante alla legge 3 novembre 1952, n.1902 è inappropriato, poiché le "misure di salvaguardia" previste da tale norma sono provvedimenti soprassessòri adottati sulle domande di concessione edilizia a tutela degli strumenti urbanistici in corso di approvazione,* ***mentre con la denominazione "variante di salvaguardia" l'amministrazione ha inteso soltanto dare risalto alle finalità e agli obiettivi che qualificano l'intervento nel suo complesso"*** (Cons. di Stato, sez. IV, n. 3146/2001).

In una fattispecie che presenta **significative analogie con la presente** (e in una controversia patrocinata anche dal sottoscritto), il TAR della nostra Regione ha affermato quanto segue:

"a proposito del caso di una Variante auto-dichiarata dal Comune (nella specie, di Roma) "di salvaguardia" e di cui il privato

contestava la funzione non di effettiva pianificazione, bensì di "congelamento" di una vasta parte di territorio, sempre la IV Sezione del Consiglio di Stato ha - di recente (26 settembre 2001, n. 5091) - ***espressamente affermato che siffatta tipologia di variante "ha tutti i requisiti necessari e sufficienti per essere qualificata come provvedimento di pianificazione" ed è "una modalità legittima di programmazione dello sviluppo del territorio ed i suoi effetti realizzano una parimenti legittima conformazione della proprietà privata, senza che possa denunciarsi una forma larvata di espropriazione", essendo sufficiente collegare la destinazione agricola "ad una chiara finalità di conservazione dello stato dei luoghi e di preclusione a nuove forme di sfruttamento edificatorio".***

2.6. Orbene, facendo applicazione di tali principi - che questa Sezione ha in linea generale sempre seguito (cfr., da ultimo, 12 ottobre 2001, n. 745 e decisioni da numero 247 a n. 251, sempre del 2001) - anche alla presente fattispecie, non può che trarsene la conclusione dell'infondatezza delle censure attualmente in esame, tenuto conto che la variante di cui si tratta:

a) è esclusivamente normativa;

b) è, in ogni caso, motivata in relazione all'insorgere di problematiche di carattere generale medio tempore sopravvenute (costante incremento, riscontrato negli ultimi tempi, dell'edilizia sparsa nelle zone rurali: cfr. primo "considerato" delle premesse della deliberazione n. 258/1999);

c) è dichiaratamente volta alla finalità di "salvaguardare il paesaggio" (e, con esso, la capacità produttiva agricola): cfr. quarto periodo del medesimo "considerato";

d) è autodefinita "di salvaguardia" (cfr. ultimo capoverso della Premessa alla Relazione accompagnatoria), nonché avente "la funzione di porre una limitazione alla edificazione in zona agricola, fino alla definizione articolata della normativa di tutela e valorizzazione del primo Piano Operativo" (ultimo periodo del "valutato" delle premesse della suddetta deliberazione);

(…)

Passando alla disamina degli specifici vizi di carattere procedimentale dedotti in ricorso, il Collegio rileva, innanzitutto, che le medesime considerazioni innanzi svolte (circa la natura normativa e le funzioni di "salvaguardia" e limitazione all'edificazione in zona agricola proprie della Variante controversa) consentono anche di ritenere ***l'infondatezza delle censure con cui si deduce, rispettivamente, l'inapplicabilità della procedura semplificata di cui agli articoli 15 e***

21 L.R. n. 47/1985 *(primo profilo del settimo mezzo di impugnazione) e la necessità della preventiva acquisizione dei pareri dell'Azienda U.S.L. e del Servizio Provinciale Difesa del suolo (secondo profilo del medesimo mezzo).*

Infatti:

- per un verso, la presente Variante rientra all'evidenza nella previsione di cui alla lett. c) n. 1 dell'art. 15 L.R. n. 47/1985 e successive modifiche e integrazioni, in quanto:

a) rispetta tutte le condizioni ivi previste, non comportando incrementi (bensì, decrementi) della complessiva capacità insediativa prevista dal PRG e non riguardando né zone sottoposte a tutela ai sensi del successivo art. 33, né la zona omogenea A ;

b) è una variante normativa, esplicitamente ritenuta rientrante nell'ambito di applicazione della norma de qua dalla Circolare regionale 20 luglio 1995, n. 2, cui, ad altri fini, si richiama anche parte ricorrente nella propria memoria conclusiva;

- per altro verso e per lo stesso motivo (disposta riduzione dell'edificazione in zona agricola), risponderebbe ad una vuota esigenza formalistica pretendere l'acquisizione dei prescritti pareri dell'Azienda sanitaria locale e dell'ex Genio Civile prima dell'adozione della suddetta Variante, atteso che la stessa ha, sul territorio, un palese effetto migliorativo rispetto alla situazione attuale, sotto entrambi i profili (igienico-sanitario; assetto idrogeologico) rispettivamente tutelati dai predetti Uffici; per cui, ben può essere ritenuto sufficiente (da un punta di vista procedurale e di completezza dell'istruttoria) che i predetti pareri intervengano (come nella specie è avvenuto) prima della definitiva approvazione dello strumento urbanistico migliorativo" (**TAR Emilia – Romagna, Bologna, sez. I, n. 874/2002**).

*

Conclusivamente, pur consapevole dell' "impatto" della scelta dell' Amministrazione, ritengo che proposta di variante presenti i requisiti richiesti dalla Legge e dalla giurisprudenza e manifesti i seguenti vantaggi:

* non interviene sul PSC adottato e non lo smentisce, ma gli "affianca" una tutela (di salvaguardia) da parte del PRG, peraltro costruita in modo conforme al PSC e che ne "anticipa" l' effettività;

* essendo atto di pianificazione, non necessità di un contradditorio procedimentale preventivo (comunicazioni di avvio);

* è in linea con la volontà prefigurata dalla Legge di dotare i Comuni di uno strumento che consenta una sorta di transizione “pilotata” tra i due strumenti;

* essendo variante ex art. 15 della L.R. 47/1978 può essere immediatamente adottata e immediatamente efficace, anche perché i suoi effetti sul territorio sono, indubbiamente migliorativi.

*

Non vi è dubbio, peraltro, che è agevole attendersi **una fortissima opposizione ed un sicuro contenzioso da parte di coloro che vedranno disattese le loro “aspettative”, con conseguenti richieste di risarcimento danni.**

Peraltro, non si tratta di aspettative qualificate, perche la giurisprudenza afferma costantemente che sorgono “aspettative qualificate” solo a fronte di Piani attuativi approvati e convenzionati:

“***Affinché si formi un affidamento sul privato alla permanenza di una destinazione urbanistica è necessario che il piano di lottizzazione sia stato anche convenzionato e non solo approvato***…

Il piano di lottizzazione è, infatti, uno strumento attuativo dello strumento urbanistico generale che esprime scelte concordate tra l’amministrazione e i proprietari delle aree interessate e si esplica attraverso atti negoziali (cessione gratuita delle aree necessarie alla realizzazione di opere di urbanizzazione ovvero assunzione degli oneri finanziari per la realizzazione delle stesse) che vengono definiti all’interno della convenzione di lottizzazione. Solo quest’ultima, in quanto espressione di potere di regolamentazione dell’attività di trasformazione edilizia del territorio, è idonea a radicare il legittimo affidamento all’edificabilità dell'area.”(Cfr. TAR Sicilia-Catania, Sez. I,16 gennaio 2012 n. 88, conformi Consiglio Stato, sez. IV, 07 aprile 2010, n. 1986, T.A.R. Sardegna, 16 dicembre 2003, n. 1732, T.A.R. Lombardia – Milano, sez. II, 24 febbraio 2010, n. 452).

*

Non vi è dubbio, peraltro, che il contenzioso vi sarà e sarà particolarmente agguerrito e “cruento”.

Nella speranza di aver aiutato la riflessione comune, resto a disposizione.

Avv. Federico Gualandi