



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 Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1012 del 2004, proposto da Germano Turra e Tommaso Monti, eredi di Franco Turra, Seci S.p.A., rappresentati e difesi dall'avv. Rossella Sciolti, con domicilio eletto presso la medesima in Bologna, via Santo Stefano 16;

contro

la Provincia di Bologna, rappresentata e difesa dagli avv.ti Cristina Barone e Patrizia Onorato, domiciliata in Bologna, via Benedetto XIV,3;

la Regione Emilia Romagna;

il Comune di Bologna.

per l'annullamento

- del "Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale" della Provincia di Bologna, ivi compresi i suoi allegati tecnici, normativi, amministrativi e cartografici, definitivamente approvato con delibera del Consiglio provinciale di Bologna n. 19 del 30.03.2004, e pubblicato sul BUR dell'Emilia Romagna in data 14.04.2004;
- della delibera del Consiglio provinciale 11 febbraio 2003, n.3 di adozione del P.T.C.P., così come integrata e rettificata con delibera n. 20 in data 18 marzo 2003;
- della delibera della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 405, in data 08.03.04;

- della delibera del Consiglio regionale n. 548, in data 18.03.2004;
nonché
- della delibera della Giunta regionale n. 1173 del 23 giugno 2003;
- della delibera del Consiglio provinciale n. 123 datata 11.11.03, di approvazione delle deduzioni provinciali alle Riserve regionali, nonché degli indirizzi da assumere in merito alle deduzioni provinciali alle osservazioni pervenute nei confronti del Piano adottato;
- della delibera del Consiglio provinciale n. 138 datata 03.12.03, di approvazione degli elaborati relativi alla proposta di modifica cartografica al P.T.P.R.;
- della delibera del Consiglio provinciale n. 153 datata 19.12.03, di approvazione delle deduzioni provinciali alle osservazioni presentate nei confronti del P.T.C.P. adottato;
- del parere favorevole della Commissione Consiliare Provinciale nella seduta del 18.03.04;
- ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Bologna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 febbraio 2014 il dott. Alberto Pasi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti, proprietari di terreni disciplinati dal Piano territoriale di coordinamento provinciale di Bologna 2003/04 con disposizioni che assumono lesive, comportando compressione delle facoltà edificatorie, le impugnano con l'odierno ricorso, cui resiste la Provincia di Bologna.

Questi i motivi di gravame.

1 – La Provincia avrebbe travalicato gli ambiti tematici assegnati ai suoi poteri

pianificatori di livello sovracomunale dalla L.R. 20/2000 (art. 9 e Allegato), interferendo nelle scelte riservate ai Comuni e prevedendo “integrazioni” ai piani sovraordinati (PTPR e PSAI), che in realtà sono in contrasto con gli stessi.

1.2 – In particolare gli artt. 4.3, 4.4, 4.5, 4.12, 5.3 e 5.4 delle NTA definiscono con precisione gli interventi ammissibili nelle zone interessate da rischi naturali senza lasciare ai Comuni alcuna discrezionalità, benché gli artt. A1 (Sistema ambientale) e A2 (Pianificazione degli ambiti interessati dai rischi naturali) dell’Allegato alla L.R. 20/2000 attribuiscono al PTCP solo la individuazione delle risorse ambientali, delle condizioni di sostenibilità degli insediamenti sotto il profilo idrogeologico e dei rischi di dissesto e instabilità geologica.

1.3 e 1.5 – La inderogabile esclusione (art. 1.5 delle NTA del PTCP) delle destinazioni residenziali e produttive dal novero delle “opere non diversamente localizzabili” (uniche ammesse dal PSAI e dallo stesso PCTP nelle “fasce di pertinenza fluviale”) sottrae alla pianificazione comunale il potere di consentirle previa determinazione di adeguate misure di sostenibilità, e contrasta con l’art. 17/12° c. del PTPR che, nelle zone di tutela fluviale, consente ampliamenti dell’esistente senza limiti per tipologia.

1.4 – In pretesa osservanza dell’art. 26 del PSAI, che ammette in sede provinciale il coordinamento delle norme sovraordinate (PSAI e PTPR) riguardanti il territorio provinciale, il PTCP ha introdotto “ex novo” vincoli limitativi delle stesse, eliminando in radice la possibilità di qualsiasi sviluppo urbanistico, in zone già valutate sicure sotto il profilo idraulico dall’Autorità di Bacino del Reno.

1.6 – L’art. 11.10 delle Norme del PTCP vieta agli strumenti comunali di consentire nuove abitazioni in unità fondiarie agricole che ne siano sprovviste, benché l’art. A20 della L.R. 20/2000 (“Ambiti agricoli periurbani”) non preveda al riguardo alcuna competenza riservata del PTCP.

2 – L’art. 11.10 del PTCP individua un unico “ambito agricolo periurbano”, lasciando ai PSC la possibilità di individuarne ulteriori, benché l’art. A20, comma 3, L.R. 20/2000 riservi tale individuazione ai Comuni.

3 – L’art. 16.2 del PTCP limita il potere di deroga dei Piani comunali a quelli già

approvati alla data di adozione (del PTCP) e pone la conformità ai piani comunali vigenti come condizione di efficacia delle convenzioni urbanistiche già stipulate.

4 – L'area di proprietà è graficamente rappresentata quale corrispondente alla "Discontinuità del sistema insediativo della conurbazione bolognese da salvaguardare" di cui all'art. 10.10 del PTCP, ove sono escluse (cfr. commi 3 e 4) nuove edificazioni, a prescindere da qualsiasi istruttoria sulle condizioni di sostenibilità (es. sulla incidenza sulle visuali tutelate), e solo in base a valutazioni assolutamente soggettive e arbitrarie (rapporto visivo tra arteria e paesaggio agro-collinare), anche in questo caso invadendo la competenza pianificatoria comunale.

5 – L'inclusione dell'area, quale "nodo ecologico complesso", nella zona "di particolare interesse naturalistico e paesaggistico della pianura" di cui all'art. 7.4 del PTCP, omette di considerare la sua ricomprensione nel Polo funzionale Aeroporto e la mancanza delle caratteristiche individuate dai commi 1 e 3.6; inoltre limita aprioristicamente gli interventi ammissibili, invadendo ancora la competenza comunale.

6 – L'art. 7.3, comma 5g) delle NTA consente l'attuazione delle previsioni di PRG già vigenti alla data di adozione del PTCP solo se non ricadenti nelle zone di cui all'art. 19 del PTPR, conferendo così illegittimo effetto retroattivo alla disposizione. Analogamente il comma 5 lett. e) subordina la realizzazione degli interventi già assentiti alla loro conformità agli artt. 19 e 37 del PTPR:

7 – L'inclusione nelle "zone di tutela delle acque superficiali e sotterranee" di cui agli artt. 5.3 e 5.4 del PTCP manca di motivazione, di istruttoria sulle condizioni di rischio e della necessaria distinzione, rispetto alla portata vincolistica della tutela, tra corpi idrici superficiali e profondi, ovvero destinati a scopi idropotabili e non.

7.2 – La individuazione grafica delle "zone di protezione delle risorse idriche sotterranee" di cui all'art. 5.4 ("Conservazione e rinnovo delle risorse idriche"), a causa della eccessiva grandezza della scala di restituzione, è assolutamente insufficiente e non consente la precisione necessaria a valutare la fattibilità degli interventi in relazione agli eterogenei spessori di copertura impermeabile, alla differente intensità delle urbanizzazioni già avvenute e alle diverse possibilità e

localizzazioni di opere di compensazione (quali aree verdi e sistemi di dispersione delle acque piovane).

8) L'inclusione nel "sistema forestale e boschivo" contraddice lo stato di fatto (rappresentato in osservazioni) e di diritto (ricomprensione nel Polo funzionale Aeroporto).

9) Anche l'art. 4.5 del PTCP è illegittimamente retroattivo, in quanto pretende di vietare l'attuazione di previsioni di PRG vigenti e di interventi già assentiti, ove insistenti sulle aree di cui all'art. 17 del PTPR.

10), 11) e 12) L'inclusione in fascia di tutela fluviale contraddice la ricomprensione nel Polo funzionale aeroportuale e viola l'art. 17, comma 12, del PTPR, che ivi consente gli ampliamenti in caso di accertato fabbisogno non altrimenti soddisfabile ed in assenza di rischio idraulico, laddove il PTCP li consente soltanto nelle aree che facciano già parte del Territorio urbanizzato (art. 4.3 del PTCP), purchè non esigano opere di protezione dalle piene e non compromettano "elementi naturali di rilevante valore", ad esclusione delle attività di gestione rifiuti, il tutto in violazione dell'art. 18 del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico, che invece consente indiscriminatamente "nuovi fabbricati" alla sola condizione che siano "non diversamente localizzabili", ed esclude solo le "nuove attività di smaltimento" anziché tutte "le attività di gestione dei rifiuti".

13) In violazione dell'art. A/15 comma 3 e comma 6 lett. a) della L.R. 20/2000, che consentono al PSC di dare diretta (cioè in mancanza dell'accordo territoriale necessario per l'attuazione di nuovi poli funzionali) attuazione ai poli funzionali esistenti, l'art. 9.4 comma 6 del PTCP consente soltanto di disciplinare "le attività in essere", ma vieta di dare attuazione a "rilevanti espansioni dell'area di insediamento dei poli esistenti", laddove tale valutazione di rilevanza viene ad essere riservata all'arbitrio della Provincia in sede di intesa sul PSC, mentre la mera "disciplina delle attività in essere" sembra persino escludere quella regolazione dello "jus edificandi" che è il contenuto essenziale della funzione di pianificazione comunale.

Rileva anzitutto il Collegio che l'area dei ricorrenti è classificata nel PTCP, adottato dalla Provincia di Bologna l'11.2.03 ed approvato il 30.3.04, quale Zona di

particolare interesse naturalistico e paesaggistico della pianura, Nodo ecologico complesso e zona di rispetto di nodi ecologici complessi (art. 3.5 e 7.4), Fascia di tutela fluviale (art. 4.3), Area dei terrazzi e dei conoidi ad alta o elevata vulnerabilità dell'acquifero (Zona di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei) (artt. 5.3 e 5.4), ed è inclusa nel Sistema delle aree forestali (art. 7.2), nel Polo funzionale Aeroporto (art. 9.4) e negli Ambiti agricoli periurbani (art. 11.8). Tali classificazioni sono incontestate tra le parti.

E' utile premettere che le previsioni del PTCP sono frutto di una fase di concertazione, nella Conferenza di Pianificazione cui hanno partecipato ex art. 27 della L.R. 20/00 anche i Comuni, che vi hanno espresso le proprie valutazioni, delle quali la Provincia ha comunque tenuto conto ex art. 14 della L.R. 20/00; e che, ex art. 22 L.R. 20/2000, per assicurare flessibilità al sistema della pianificazione, il PSC può proporre modifiche ai piani di livello sovraordinato, attraverso le procedure indicate ai commi 3 e 4.

La L.R. 20/2000 ha attribuito al PTCP il compito di recepire e specificare le previsioni del PTPR (art. A-1).

La L. 183/89 ha previsto che l'Autorità di Bacino si doti di un "piano territoriale di settore" o di sottobacino (art. 12 D.L. 398/93), che programma le azioni finalizzate alla difesa del suolo e delle acque del bacino idrografico, ambito non amministrativo, in cui è possibile apprezzare i fenomeni fisici da regolare; ai sensi dell'art. 17, c. 4. L. 183/89 entro 12 mesi le autorità competenti devono "adeguare" i loro piani territoriali e paesistici, cioè devono "recepire" le disposizioni del Piano di bacino (o piano stralcio) nei loro strumenti di pianificazione.

Il D.Lgs. 267/2000 prevede quindi che la Provincia adotti un "piano territoriale di coordinamento" per definire "le linee di intervento per la sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque" (art. 20, D.lg. 267/2000); spetta dunque per legge anche al PTCP dettare norme in materia idrogeologica, che ovviamente si devono coordinare con quelle del Piano di bacino per la medesima realtà territoriale.

Ma il PTCP è anche "strumento di indirizzo per la pianificazione urbanistica

comunale” (art. 4, L. 1150/42, art. 26, L.R. 20/00), cioè per la “disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente” (art. 80 DPR 616/77); esso ha dunque un potere autonomo nel dettare disposizioni di carattere urbanistico per la tutela del suolo e la salvaguardia dell’ambiente.

Le disposizioni del PTCP possono avere, quindi, un carattere più vincolante nel campo urbanistico, perché devono tradurre nel quadro normativo le implicazioni urbanistiche delle disposizioni di carattere idrogeologico contenute nel PSAI, non competente in materia urbanistica (cfr. Corte Cost. n. 85/90).

Il maggior vincolo espresso dal PTCP impugnato, nei confronti di quanto già definito dal PSAI, deriva quindi dal ruolo attribuito al piano provinciale dalla legge (L. 1150/42, D.Lg. 267/2000, L.R. 20/2000) e pertanto non si appropria di alcuna competenza comunale.

Sia la L. 183/89 che il D.Lg. 267/2000 si riferiscono a un ambito territoriale sovracomunale perché gli aspetti da regolare trovano la loro dimensione di riferimento solo in questo livello; il singolo comune non può apprezzare adeguatamente gli aspetti idrogeologici regolati dal Piano di bacino (o suo stralcio) e dal PTCP, a causa della limitatezza dell’ambito amministrativo comunale (il cui confine è spesso situato nella mezzeria dell’alveo fluviale, così che non è possibile, in questo ambito limitato, apprezzare le dinamiche idrauliche, i rischi di esondazione e l’ecosistema fluviale nel suo complesso); il piano comunale si deve necessariamente inserire nelle scelte di tutela idrogeologica operate su scala sovra comunale, conformando a queste l’assetto urbanistico.

L’art. 26 del PSAI dispone che “Il Piano Territoriale di cui all’art. 15 della L.142/90, o sue varianti, provvede a coordinare il complesso di strumenti e norme che riguardano i medesimi territori regolamentati dal presente piano, assicurando il pieno raggiungimento degli obiettivi definiti”; perciò il PTCP deve coordinarsi anche con le norme in materia paesaggistica espresse dal PTPR vigente: operazione complessa che comporta la traduzione di materie differenti in un comando utile agli

strumenti urbanistici comunali.

La L. 183 impone anche che l'adeguamento dei piani territoriali e urbanistici al Piano di bacino (o suo stralcio) sia intermediato da disposizioni specifiche in materia urbanistica della Regione territorialmente competente (art. 17, c. 6, L. 183/89), e in Emilia Romagna questa operazione è demandata (art. 26, c. 2, lett. d), L.R. 20/2000) ai PTCP, il che in definitiva conferma la piena competenza di questi ultimi a specificare i piani sovraordinati e ad imporsi anche in materia strettamente urbanistica a quelli comunali, senza di che non sarebbe possibile l'esercizio di una funzione di raccordo delle disposizioni superiori e della loro traduzione in norme utili per i Comuni (tanto anche a prescindere dalla suesposta premessa sulla acquisizione dei punti di vista comunali al procedimento di formazione del PTCP, in sede sia preventiva che successiva, ex artt. 14, 22 e 27 della L.R. 20/2000).

In particolare, in applicazione degli artt. 19 e 26 della L.R. 20/2000, il PTCP, nel Titolo IV ("Tutela della rete idrografica e delle relative pertinenze e sicurezza idraulica") recepisce diversi strumenti tra cui il PTPR, da cui deriva la disciplina degli interventi ammissibili nelle fasce di tutela fluviale (art. 17 del PTPR), nonché il PSAI che definisce gli interventi compatibili nelle fasce di pertinenza fluviale e nelle aree ad alta probabilità di inondazione, e le norme di attuazione in materia di assetto della rete idrografica (artt. 16, 18 e 24 del PSAI).

Inoltre è lo stesso PTPR ad affidare agli strumenti provinciali l'individuazione delle zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei e delle prescrizioni volte a tutelarne l'integrità e gli aspetti ambientali e vegetazionali (art. 28, comma 2).

Ciascun Piano, nell'ambito del rispetto della pianificazione sopraordinata, può stabilire norme più limitative e restrittive: nel caso di specie la Provincia ha prescritto nell'ambito del PTCP che i nuovi edifici residenziali e per le attività produttive non siano mai considerati "opere non diversamente localizzabili".

La definizione di "opere edilizie non diversamente localizzabili", già contenuta nel PSAI, è necessaria per dare applicazione all'art. 18 del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico.

La definizione fornita per le opere non diversamente localizzabili è una necessaria

precisazione urbanistica, funzionale a preservare le parti del territorio fragili, ovvero molto compromesse dall'urbanizzazione, solo per quelle funzioni che non possono avere altri luoghi di sedime.

Tale definizione è funzionale agli obiettivi di sostenibilità e qualità ambientale posti dal PTCP e condivisi nella Conferenza di Pianificazione anche dalla Regione e dall'Autorità di Bacino.

La L. 183/89 ha previsto che l'Autorità di Bacino si doti di un "piano territoriale di settore" o di sottobacino, mediante il quale sono pianificate le azioni, le norme per la difesa del suolo e la corretta utilizzazione delle acque; il piano è riferito al bacino idrografico, ambito non amministrativo in cui sono apprezzabili i fenomeni fisici da regolare, prevalente sui piani territoriali e paesistici (art. 17, c. 4, L. 183/89); entro 12 mesi, le autorità competenti devono "recepire" le disposizioni del Piano di bacino (o sottobacino) nei loro strumenti di pianificazione.

Il D.Lgs. 267/2000 (ex 142/90) ha previsto che la Provincia predisponga un "piano territoriale di coordinamento" per definire "le linee di intervento per la sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque" (art. 20, d.lgs. 267/2000); ovviamente, in coordinamento con le norme del Piano di bacino per il medesimo territorio.

In quanto "piano territoriale", però, il PTCP è anche "strumento di indirizzo per la pianificazione urbanistica comunale" (art. 4, L. 115/42, art. 26, LR 20/00), cioè di "disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente" (art. 80 dpr 616/77); ne consegue che esso ha un potere autonomo nel dettare disposizioni specifiche e vincolanti di carattere urbanistico per la tutela del suolo e la salvaguardia dell'ambiente: il piano comunale si deve inserire nelle strategie di tutela idrogeologica definite su scala sovracomunale conformandovi l'assetto urbanistico di sua competenza, non essendo apprezzabili isolatamente su scala comunale le dinamiche idrauliche.

Inoltre, l'art. A-1 dell'Allegato alla L.R. 20/2000 affida al PTCP la definizione delle condizioni di sostenibilità degli insediamenti rispetto alla quantità e qualità delle

acque superficiali e sotterranee, ed alla criticità idraulica ed idrogeologica del territorio.

Quindi il PTCP ha definito le condizioni di sostenibilità per l'assetto insediativo dell'area interessata da problematiche idrauliche ed idrogeologiche.

Quanto al divieto (ex art. 11.10 del PTCP) di nuove abitazioni in unità agricole, esso trova giustificazione e fondamento negli artt. A/19 e A/21 della L.R. 20/2000 che prescrivono la tutela e conservazione del sistema dei suoli agricoli rispetto all'insediamento di attività non connesse e il recupero dell'esistente, indirizzi e obiettivi specificati dal PTCP nell'esercizio dei poteri di coordinamento, attuazione e indirizzo già visti.

Gli "ambiti agricoli periurbani" sono individuati di norma nelle parti del territorio limitrofe ai centri urbani ovvero in quelle intercluse tra più aree urbanizzate, aventi una elevata contiguità insediativa (art. A-20 della l.r. 20/2000).

L'art. A-16 comma 2 della L.R. 20/2000, affida al PTCP una prima individuazione degli ambiti del territorio rurale, fra cui anche l'"ambito agricolo periurbano".

Il PTCP stabilisce legittimamente una prima individuazione e lascia (art. 11.1. punto 3) ai PSC il dettaglio su scala comunale degli ambiti del territorio rurale.

L'art. 11.10 (ambiti agricoli periurbani) del PTCP afferma infatti che saranno i PSC a definire gli interventi ammessi nell'ambito agricolo perturbano.

Il contestato art. 16.2 del PTCP è norma di salvaguardia delle prescrizioni di PTCP adottate e in corso di approvazione; il comma 3 esenta da tale salvaguardia gli interventi conformi ai PRG già approvati e vigenti (a prescindere dalla conformità al PTCP), perciò non fa che esplicitare i limiti naturali dell'istituto della salvaguardia.

I censurati commi 3 e 4 dell'art. 10.10 del PTCP, che escludono nuove edificazioni nelle aree di discontinuità del sistema insediativo, sono disposizioni volte a fissare obiettivi per la predisposizione dei piani sottordinati, riconoscendo ai PSC ambiti di discrezionalità nell'applicazione dei propri contenuti alle specifiche realtà locali.

Infatti la disposizione di cui al comma 2 dello stesso articolo individua nel PSC il momento di verifica e precisazione degli ambiti indicati dal PTCP, e di articolazione di una disciplina urbanistica di loro salvaguardia.

L'individuazione dell'area con visuale tutelata – con valenza di direttiva – è indicazione da sviluppare nei PSC (art. 10.10, commi 1 e 2).

La “Zona di particolare interesse naturalistico e paesaggistico della pianura”, connotata per le specifiche finalità di conservazione e miglioramento della biodiversità, è motivatamente modificabile nei suoi perimetri, in fase di approfondimento a livello comunale, e la relativa norma di tutela (art. 7.4 PTCP) non detta vincoli a priori, ma dispone che le trasformazioni ammissibili siano compatibili con le finalità della zona stessa, fornendo anche una metodologia specifica per svolgere le valutazioni del caso (cfr. Linee guida per la progettazione e realizzazione delle reti ecologiche, di cui all'Allegato 1 della Relazione del PTCP); la presenza o meno dei valori da tutelare attiene al merito insindacabile, e la mera apodittica affermazione della loro assenza non è sufficiente a fondare il sospetto di un difetto di istruttoria sfociato in errore di fatto; infine, non sembra al Collegio che la inclusione di un'area nel polo aeroportuale per ospitare funzioni complementari contraddica ex se il riconoscimento di un suo valore ambientale meritevole di qualsiasi forma di tutela.

Nell'art. 7.3, comma 5, lett. g) la frase “qualora non ricadenti nelle zone già assoggettate alle disposizioni dell'art. 19 del PTCP” significa che l'attuazione delle previsioni contenute nei PRG vigenti alla data di adozione del PTCP (11 febbraio 2003) è ammissibile nelle nuove aree inserite dal PTCP stesso nelle Zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale.

Essa pertanto costituisce solo una esplicitazione degli effetti naturali dell'istituto della salvaguardia. La salvezza delle previsioni contenute nei PRG vigenti alla data dell'adozione del PTCP è espressa anche all'art. 162, comma 3, “Salvaguardia”.

In seguito alle valutazioni emerse nella Conferenza di Pianificazione e condivise tra i soggetti partecipanti (artt. 5.3 e 5.4), il PTCP ha definito le condizioni di sostenibilità per l'assetto insediativo dell'area interessata da vulnerabilità dell'acquifero, con l'obiettivo di tutelare le risorse idriche.

La Regione Emilia-Romagna tratta la vulnerabilità del sistema acquifero nell'art. 28 del PTPR (“zone dei corpi idrici superficiali e sotterranei”) e nel comma 2 richiama

il ruolo degli strumenti sub regionali come il PTCP.

Il PTCP quindi è richiamato nelle disposizioni volte a tutelare l'integrità e gli aspetti ambientali e vegetazionali anche dal PTPR, che definisce l'area in oggetto come "zone dei corpi idrici superficiali e sotterranei".

Anche il Piano Di Tutela Delle Acque Della Regione Emilia Romagna, adottato con deliberazione del Consiglio Regionale del 22.12.2001 N. 633, piano stralcio di settore del Piano di Bacino ai sensi dell'art. 17, comma 6 ter, della legge 18 maggio 1989, n. 183, affida alla Provincia compiti e studi in approfondimento del PTA e definizione delle misure aggiuntive per il raggiungimento degli obiettivi.

Il PTCP (art. 5.3, commi 9 e 10) ha definito una prima individuazione delle zone di rispetto dei pozzi e delle sorgenti con il criterio geometrico dei 200 m, demandando ai Comuni un approfondimento in base al criterio temporale o idrogeologico. Questo impianto normativo (delimitazione di zone di rispetto, necessità di precisarle nei PSC e divieto di aprire cave in connessione con la falda nelle zone di rispetto) appare del tutto rispettoso del menzionato Piano di sottobacino.

E' poi questione di merito la assunta irrilevanza o minore rilevanza delle falde sospese e falde stagionali, affermata dai ricorrenti; in una valutazione di scala territoriale, il pur minore valore idrogeologico di tali falde può essere meritevole di tutela.

Analogamente, è vero che vi sono diverse tipologie di connessione tra fiume e terrazzi adiacenti aventi rilievo diverso, ma non è irragionevole ritenere che il complesso dei sistemi dei terrazzi abbia complessiva rilevanza per il sistema di regimazione delle acque.

La scala di un Piano sovra comunale non supera mai 1:25.000 e la precisione delle linee, come stabilito dall'art. 1.7 del PTCP, è rimessa ai Piani Comunali.

Comunque il contestato art. 5.4 non prescrive zone di in edificabilità, ma percentuali di permeabilità da mantenere, secondo insindacabili scelte di merito.

Il PTCP, recependo "prescrizioni approvate con delibera del Consiglio regionale n. 2354 del 1/03/1995 e successive modificazioni, definisce le Aree Forestali come "terreni caratterizzati dalla presenza di vegetazione arborea e arbustiva spontanea o

di origine artificiale in grado di produrre legno o altri prodotti classificati usualmente come forestali e di esercitare un'influenza sul clima, sul regime idrico, sulla flora e sulla fauna" (vedi art. 7.2).

Sono inclusi nelle "Aree forestali" i 'soprassuoli boschivi' o 'boschi', i 'boschetti', gli 'arbusteti', le 'aree temporaneamente prive di vegetazione arborea' od arbustiva per cause naturali o artificiali, i 'castagneti da frutto', i 'rimboschimenti' intesi come impianti arborei di origine artificiale non soggetti ad interventi di carattere agronomico lasciati evolvere naturalmente o assoggettati ad interventi selvicolturali, le 'formazioni vegetali lineari'.

Le "aree forestali" si differenziano dalle aree a vegetazione erbacea spontanea per la presenza diffusa ed uniforme di alberi ed arbusti che esercitano una copertura del suolo maggiore rispettivamente al 20% e al 40% dell'area di riferimento.

Sulla base di tali principi, la contestata classificazione ad area forestale è stata operata su elementi di fatto consistenti: nella Carta forestale della provincia redatta ex L.R. 30/81 e Determina regionale (D.G. Ambiente) 12.6.02 n. 5396, nello stralcio di foto satellitare in allegato al PTCP e nelle risultanze del sopralluogo; a fronte di tali elementi di fatto e di tali puntuali definizioni, la censura di difetto di istruttoria e motivazione e falso supposto è del tutto apodittica e generica.

Sulla ricomprensione nel Polo funzionale aeroporto si è già detto.

Anche nell'art. 4.3 del PTCP la frase "qualora non ricadenti nelle zone già assoggettate alle disposizioni dell'art. 17 del PTPR" significa che l'attuazione delle previsioni contenute nei PRG vigenti alla data di adozione del PTCP (11 febbraio 2003) è ammissibile nelle nuove aree inserite dal PTCP nelle Fasce di Tutela Fluviale.

La norma si limita cioè ad esplicitare gli effetti legali dell'istituto della salvaguardia (così come il già commentato art. 7.3) e la salvezza delle previsioni contenute nei PRG vigenti alla data dell'adozione del PTCP, espressa anche all'art. 16.2, comma 3, "Salvaguardia".

L'art. 17, comma 12, del PTPR si riferisce al territorio della collina e della montagna (non alle aree dei ricorrenti) e la facoltà di ampliamento prevista nel

PTPR è conservata anche nel PTCP, sia pure con maggiori limitazioni attinenti alla sicurezza idraulica e idrogeologica.

La stessa L.R. 20/2000, all'art. 26, prevede che sia il PTCP lo strumento per definire i bilanci delle risorse territoriali ed ambientali, stabilendo le condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche comunali che comportino effetti trascendenti i confini amministrativi di ciascun comune.

Inoltre, secondo l'art. A-1 dell'Allegato alla L.R. 20/2000, spetta al PTCP definire il quadro delle risorse e dei sistemi ambientali, e i loro gradi di riproducibilità e vulnerabilità.

La disciplina stabilita dal PTCP è coerente e compatibile con quella dello PSAI, ed è più restrittiva, secondo una scelta di merito non illogica; trattandosi di un ambito di tutela fluviale, per precauzione non si prevede la possibilità di insediare attività di trattamento di rifiuti, ancorché l'art. 18 del PSAI escluda soltanto quella di smaltimento.

L'art. A-15 della L.R. 20/2000 al comma 5, relativamente al tema dei poli funzionali, stabilisce che nell'ambito delle previsioni del PTCP, l'attuazione dei nuovi poli funzionali e degli interventi relativi ai poli funzionali esistenti sono definiti attraverso Accordi territoriali...

In assenza di Accordi territoriali, la pianificazione urbanistica comunale può dare attuazione direttamente alle previsioni del PTCP relative ai soli poli funzionali esistenti.

L'art. 9.4, comma 6, del PTCP attribuisce ai Comuni la disciplina delle attività dei poli funzionali da esso riconosciuti e l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici vigenti nelle more dell'attuazione degli Accordi territoriali, ma nega l'introduzione di nuovi poli funzionali o nuove previsioni di rilevanti espansioni dei poli esistenti.

Dopo l'Approvazione dell'Accordo territoriale il PTCP riconosce agli strumenti comunali il compito di precisare dal punto di vista urbanistico, edilizio ed infrastrutturale gli interventi di trasformazione, sviluppo o qualificazione stabiliti nell'Accordo e le opere infrastrutturali necessarie.

Dunque le disposizioni del PTCP riguardo ai poli funzionali sono del tutto rispettose dell'art. A-15 della L.R. 20/2000.

In estrema sintesi:

- la maggior parte delle doglianze (motivi 1, 2, 4, 5, 10.2, 11, 12 e 13) sono sostanzialmente riconducibili alla pretesa invasione delle competenze pianificatorie comunali in materia urbanistica, in quanto le censurate disposizioni del PTCP eccederebbero per materia e per eccesso di dettaglio gli ambiti tematici ad esso riservati dalla legge (in particolare la L.R. 20/2000) e la funzione di coordinamento dei piani sovraordinati (principalmente il Piano territoriale paesistico regionale e il Piano stralcio per l'assetto idrogeologico) relativi a tali ambiti; inoltre le disposizioni del PTCP che limitano gli interventi ammissibili nelle zone considerate, restringendo le possibilità insediative concesse da tali piani sovraordinati, si porrebbero in contrasto con gli stessi; tuttavia tali censure sono del tutto infondate perché, come si ritiene di avere sufficientemente dimostrato, in sede di PTCP il coordinamento avviene tra piani settoriali sovraordinati, ma anche sovradimensionati rispetto all'ambito provinciale, mentre la funzione di indirizzo è rivolta alla pianificazione della ridotta scala comunale, e pertanto non può che consistere nella traduzione delle norme settoriali sovraordinate in unico comando vincolante per il comune che ne è destinatario, necessariamente più specifico di quello superiore perché circoscritto all'ambito provinciale, e necessariamente interferente con la materia strettamente urbanistica, la cui pianificazione deve conformarsi alle esigenze di tutela paesaggistica ed idrogeologica già valutate a monte, senza che le modalità di tale conformazione possano essere interamente lasciate ai piani comunali, ché altrimenti il PTCP non assolverebbe la sua funzione di coordinamento su scala intermedia tra i livelli superiori (settoriali) e quello comunale (generale).

Tale potere di raccordo e indirizzo non può quindi non legittimare e comprendere anche le disposizioni vincolanti preclusive (in ambito territoriale più ristretto) di possibilità insediative non totalmente – cioè con riferimento al generale ambito territoriale regionale o di bacino – precluse a monte; disposizioni che violerebbero i

piani sovraordinati solo ove fossero ampliative delle facoltà ivi concesse, mentre sono soltanto specificative, e quindi legittimamente attuative, ove le precisino e circoscrivano assecondandone gli obiettivi, secondo un sistema di specificazione graduale degli stessi, che è del tutto tipico dei rapporti tra fonti normative di grado diverso sullo stesso oggetto. Tali poteri provinciali si radicano, come si è visto, su norme di attribuzione rinvenibili sia nella legislazione nazionale (art. 17, comma 4, legge n. 183/89, art. 20 D.Lgs. 267/00, art. 4 legge n. 1150/42 e art. 80 D.P.R. 616/77) e regionale (artt. 19, 24, 26, A1 ed A16, comma 2, della L.R. 20/2000), che nella pianificazione sovraordinata (art. 26 del PSAI ed art. 28/2° c. del PTPR);

- altra serie di censure (motivi 3, 6 e 9) lamentano sostanzialmente la asserita retroattività di disposizioni del PTCP che, invece, si limitano a precisare gli effetti e il naturale ambito applicativo del principio di salvaguardia, escludendo che esso precluda interventi compatibili con i PRG già vigenti alla data di adozione del PTCP (o delle disposizioni di PTPR direttamente applicabili);

- con altro gruppo di censure (motivi 5, 8 e 10.1) i ricorrenti lamentano la sostanziale incompatibilità tra l'inclusione nel polo funzionale aeroportuale e la sottoposizione a tutela, e quindi il difetto di istruttoria e/o l'erroneo presupposto di quest'ultima, che avrebbe ignorato la prima; tuttavia tale incompatibilità non sussiste, poiché il vincolo di tutela non comporta assoluta inammissibilità di qualunque intervento e quindi non esclude "a priori" qualunque destinazione a funzioni connesse all'aeroporto; comunque, esso è ovviamente accertativo e ricognitivo di preesistenti stati di fatto e caratteristiche di luoghi non modificabili e, pertanto, in caso di incompatibilità, le scelte di destinazione sarebbero necessariamente recessive;

- infine (motivi 4, 5, 7, 8 e 10.1), i ricorrenti si dolgono del difetto di motivazione e istruttoria di scelte di merito, che sarebbero sindacabili soltanto per illogicità non dedotte od errori di fatto non dimostrati, ma solo apoditticamente affermati.

Conclusivamente, il ricorso deve essere respinto.

Spese secondo soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti al rimborso delle spese di lite, che liquida in € 3.500 (euro tremilacinquecento) in favore della Provincia di Bologna.

Nulla per la Regione Emilia Romagna e il Comune di Bologna, non costituiti.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 20 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Carlo d'Alessandro, Presidente

Alberto Pasi, Consigliere, Estensore

Italo Caso, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/04/2014

IL SEGRETARIO

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