

N. 00224/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00812/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 812 del 2012, proposto da:

Sergio Guerrini e Guido Guerrini, rappresentati e difesi dagli avv. Riccardo Mollame, Giorgio Colnago, con domicilio eletto presso Riccardo Mollame in Bologna, Via D'Azeglio 29;

contro

Comune di Alfonsine, rappresentato e difeso dagli avv. Benedetto Graziosi, Giacomo Graziosi, con domicilio eletto presso Benedetto Graziosi in Bologna, Via dei Mille 7/2;

Regione Emilia Romagna, rappresentata e difesa per legge dagli avv. Marina Michelessi, Claudia Menini, domiciliata in Bologna, Via Aldo Moro 52; Provincia di Ravenna;

nei confronti di

Rosa Bonsi;

per l'annullamento

-della delibera del Consiglio Comunale di Alfonsine n.33 del 22/05/2012 pubblicata all'Albo Pretorio del Comune dal 20/06/2012 al 04/07/20102 avente ad oggetto:"Controdeduzioni alle osservazioni pervenute ed approvazione del regolamento urbanistico edilizio (RUE)adottato, ai sensi dell'art. 33 della L.R. n.20/2000e successive modifiche ed integrazioni;

- per la remissione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali dell'Emilia Romagna n. 20/2000 e n. 47/1978, art 46, per violazione dell'art. 117 della Costituzione Italiana.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Alfonsine e di Regione Emilia Romagna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2015 il dott. Ugo Di Benedetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono proprietari di immobili nel centro urbano del comune intimato e, con numerosi ricorsi presentati al Tar, hanno contestato gli atti di pianificazione urbanistica della zona centrale del Comune confinante con la loro proprietà.

In particolare con il presente ricorso hanno impugnato la deliberazione del consiglio comunale n. 33 del 22 maggio 2012 di contro deduzioni alle osservazioni pervenute e di definitiva approvazione del regolamento urbanistico edilizio (RUE) ai sensi dall'articolo 33 della legge regionale n. 20 del 2000 e successive modificazioni e integrazioni.

Si sono costituiti in giudizio sia il comune intimato che la regione Emilia-Romagna che hanno contro dedotto puntualmente alle avverse doglianze e chiesto la declaratoria di inammissibilità e, comunque, il rigetto del ricorso.

Le parti hanno ampiamente sviluppato le rispettive difese con memorie e repliche e la causa è stata trattenuta in decisione all'odierna udienza.

2. Vanno preliminarmente respinte le numerose eccezioni di inammissibilità del ricorso.

I ricorrenti sono legittimati ad impugnare gli atti di pianificazione comunale in oggetto in quanto proprietari di aree confinanti che, secondo la prospettazione dei ricorrenti stessi, determinerebbero una perdita di valore dei loro immobili ed un decadimento della vivibilità delle zone che fanno parte del centro urbano, comprese quelle dei ricorrenti stessi.

L'annullamento eventuale degli atti impugnati, inoltre, determinerebbe comunque un obbligo della pubblica amministrazione di rideterminarsi in ordine alla disciplina urbanistica delle aree in questione e ciò consente di ritenere sussistente quanto meno l'interesse strumentale che legittima la proposizione del ricorso.

Nè sussiste l'inammissibilità del ricorso sotto il profilo della irrivalenza di alcuni motivi che, a prescindere dalla loro fondatezza, appaiono sufficientemente specifici.

3. Nel merito appare preliminare esaminare la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 20 del 2000 che è stata applicata dal comune con gli atti di pianificazione in contestazione che è rilevante nel presente giudizio poiché un suo eventuale accoglimento determinerebbe automaticamente l'illegittimità degli atti impugnati.

La questione è, tuttavia, manifestamente infondata.

3.1 La materia della disciplina urbanistica del territorio rientra perfettamente nelle competenze regionali nel quadro della ripartizione delle competenze normative Stato/regione delineato dall'articolo 117 che colloca il "governo del territorio" nell'ambito delle materie di legislazione concorrente e, pertanto la stessa deve essere esercitata dalle regioni.

Né sussiste la violazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato nel nuovo sistema di pianificazione delineato dalla legge regionale n. 20 del 2000.

Nessuno dei principi indicati dal ricorrente, che si assumono violati ad opera della legislazione regionale, costituiscono principi fondamentali della materia.

3.2. Certamente costituisce un principio generale della materia l'esigenza di una pianificazione territoriale ma questo non significa che la regione non possa superare la rigidità della pianificazione tradizionale prevista dalla normativa nazionale ed in particolare dalla legge urbanistica 1150 del 1942 più volte invocata dai ricorrenti a sostegno delle proprie pretese.

Infatti il modello di pianificazione basato sulla distinzione per livelli ossia dal piano strutturale (PSC) contenente le grandi scelte di pianificazione urbanistica, al piano strategico – operativo (POC) con formativo della proprietà e destinato al raggiungimento degli obiettivi determinati temporalmente al RUE, delinea un sistema "integrato" di pianificazione del tutto coerente con i principi fondamentali della materia (vedi l'ampia disamina contenuta nel precedente specifico di questo Tar (TAR per l'Emilia-Romagna n. 609/2006) che richiedono soltanto la previsione di un sistema di programmazione e pianificazione territoriale lasciando alla discrezionalità del legislatore regionale il compito di delineare il modello ritenuto più idoneo.

3.3. Conseguentemente non sussiste alcuna violazione dei principi fondamentali attinenti la procedura di approvazione degli strumenti urbanistici in quanto quella delineata dalla legge regionale n. 20 del 2000 è coerente con la previsione dei tre strumenti di pianificazione integrata ed è diretta ad assicurare la massima trasparenza e la partecipazione degli interessati alle scelte discrezionali di merito che, comunque, competono all'amministrazione. Il principio fondamentale di "procedimentalizzazione" e di "partecipazione" è, quindi, perfettamente rispettato e coerente con le nuove scelte regionali

3.4. Né sussiste alcuna violazione del principio della gerarchia della pianificazione urbanistica, come genericamente rilevato da ricorrente, in quanto il rapporto tra i livelli di pianificazione è puntualmente delineato dalla legge regionale che vede la prevalenza del PSC, che non può essere modificato né dal RUE né dal POC disciplinando, nel contempo, le procedure di modifica del POC ad opera dei piani sotto ordinati (PUA) per consentire la revisione delle scelte urbanistiche non più attuali. Ciò è perfettamente coerente con i principi della materia, ed un analogo sistema di revisione delle scelte urbanistiche era previsto, tra l'altro, anche nella legislazione nazionale precedente.

3.5. Né pone un problema di incostituzionalità la scelta contenuta nella legge regionale di superare il modello delle cosiddette "zone territoriali omogenee", previsto dalla previgente normativa nazionale in quanto il nuovo sistema degli ambiti territoriali e della regolamentazione dell'uso del

territorio per ciascuno di essi consente di determinare in modo specifico l'esercizio del potere pianificatorio comunale, individuandone i limiti e ponendo le regole per l'esercizio della discrezionalità delle scelte inerenti al governo del territorio.

3.6. È, altresì, manifestamente infondata la questione di costituzionalità prospettata sotto il profilo della mancata definizione dei limiti e dei parametri urbanistici in quanto la legislazione regionale definisce le dotazioni minime inderogabili demandando al PSC il compito di stabilire per ciascun ambito del territorio comunale il fabbisogno delle attrezzature e degli spazi collettivi da realizzare attribuendo, poi, al POC il compito di articolare e specificare la dotazione complessiva fissata dal PSC e di programmarne la realizzazione.

3.7. Non si pone alcun problema di costituzionalità nella nuova disciplina regionale che consente la "cessione gratuita degli standards" che costituisce il sistema di contro prestazione per consentire l'attuazione dei nuovi insediamenti urbani e per la riqualificazione di quelli esistenti al fine di garantire proprio le dotazioni territoriali fissate dalla pianificazione urbanistica e dalla legge regionale.

Del resto l'incostituzionalità prospettata di questi aspetti della disciplina regionale, infondata per le ragioni sopra esposte, appare totalmente irrilevante non essendo stata applicata con gli atti impugnati nel presente ricorso.

3.8. Nessun profilo di incostituzionalità, poi, si pone con riferimento alla disciplina regionale che consente la cosiddetta monetizzazione degli standards in quanto la stessa è uno strumento di flessibilità della pianificazione che è diretto a garantire e non a ridurre le dotazioni territoriali e, secondo la normativa regionale, attuabile soltanto quando nell'ambito interessato dall'intervento siano già state interamente attuate le dotazioni territoriali nella quantità minima. L'operatività dell'istituto, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non consentirà mai di violare le norme sui minimi inderogabili.

3.9. È, inoltre, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo A26 della legge regionale n. 20 del 2000 in quanto costituisce un limite della pianificazione comunale il principio della necessaria conferma della quota complessiva dell'attuale patrimonio di aree pubbliche destinate a servizi contenute negli strumenti urbanistici come previsto dalla disciplina del sistema delle dotazioni territoriali contenuto nell'articolo A22 della legge regionale n. 20 del 2000, naturalmente nel pieno rispetto delle quote di dotazioni minime stabilite dall'art A24 della legge regionale, previste, tra l'altro, in modo più significativo di quanto in precedenza stabilito come minimo inderogabile dalla legge statale.

3.10. È, inoltre, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per quanto concerne la disciplina della cosiddetta "perequazione urbanistica". La mancata previsione dell'istituto nella legislazione nazionale non ne costituisce certo un limite all'introduzione da parte della legge regionale e del resto la compensazione urbanistica costituisce un principio già vagliato dalla Corte Costituzionale (Corte Cost. n. 179/1999) e che rientra a pieno titolo nella potestà pianificatoria e conformativa del territorio assegnata alla Regione e ciò al fine del conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico del governo del territorio senza un'eccessiva penalizzazione degli interessi dei privati e che si ricollega al principio dell'equità distributiva che trova il suo fondamento negli articoli 3 e 97 della Costituzione.

3.11. È, inoltre, manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'articolo A24 della legge regionale nella parte in cui non prevederebbe tra le opere di urbanizzazione secondaria i mercati in quanto la citata norma regionale pur non contemplandoli non li esclude lasciando piena

libertà pianificatoria al comune di prevederli, ove ritenuto necessario per favorire il miglior sviluppo della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva, rientrando gli stessi tra le attrezzature e gli spazi collettivi di carattere comunale.

3.12. Nè possono essere condivise le osservazioni sulla mancanza di uno scopo legittimo della legge regionale n. 20 del 2000, in quanto la stessa è proprio diretta a disciplinare il governo del territorio contemperando le esigenze pubbliche con quelle dei privati, e la discrezionalità concessa dalla legge regionale al comune persegue proprio l'esigenza di delineare, in sede pianificatoria, il giusto contemperamento tra i numerosi interessi pubblici e privati coinvolti dal governo del territorio.

3.13. Ne vi è alcun contrasto tra leggi urbanistiche opposte, contrariamente a quanto prospettato dai ricorrenti, in quanto la legge regionale costituisce il legittimo esercizio del potere legislativo concorrente assicurato dall'articolo 117 della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali della materia e non in contrasto con gli stessi, come erroneamente prospettato da ricorrente.

3.14. In conclusione tutti i profili di incostituzionalità sollevati da ricorrente con riferimento alla legge regionale n. 20 del 2000 applicata nel caso di specie con gli atti del Comune oggetto della presente impugnativa sono manifestamente infondati.

4. Ciò premesso possono essere affrontate le numerose questioni di legittimità degli atti impugnati prospettate che sono tutte infondate.

5. L'infondatezza manifesta della questione di costituzionalità di cui sopra comporta automaticamente l'infondatezza delle prime undici censure dedotte, nonché della quattordicesima censura, tutte dirette ad evidenziare l'illegittimità degli atti impugnati per contrasto con la legge nazionale sul presupposto della sua vigenza, naturalmente ove eliminate, per incostituzionalità, le previsioni della legge regionale n. 20 del 2000.

Con gli atti impugnati, invece, l'amministrazione ha applicato la legge regionale e non la legge nazionale che è, appunto, abrogata dalla nuova disciplina regionale e, quindi, non può costituire il parametro di legittimità degli atti impugnati.

6. Quanto alla dodicesima censura con la quale si contesta l'eliminazione del mercato comunale coperto va osservato che la stessa è infondata.

Va, infatti, ribadito che la scelta del comune non è illegittima in quanto è proprio la legge regionale n. 20 del 2000, che supera la normativa nazionale per le ragioni sovraesposte, che attribuisce al comune la scelta discrezionale se mantenere o meno i mercati poiché essi non costituiscono più, evidentemente, strutture obbligatorie ai fini dell'adeguata dotazione di spazi pubblici.

7. Quanto, infine, alla tredicesima censura, la stessa è inammissibile per genericità in quanto non spiega per quale ragione nel caso concreto, ossia nelle scelte urbanistiche in contestazione, risultino violati i diritti dell'uomo quali sanciti dall'articolo 1, protocollo 1 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, tanto più che nel caso in esame la disciplina contestata non riguarda i beni dei ricorrenti ma le aree confinanti.

Anzi, al contrario, il potere discrezionale attribuito dalla legge regionale alla pianificazione comunale è proprio quello diretto a contemperare il diritto di proprietà con le esigenze di interesse pubblico cui è preordinato il governo del territorio, ferma restando la possibilità di richiedere in modo puntuale un controllo di legittimità al giudice amministrativo nel caso in cui, con singoli atti

che dovranno essere oggetto di una puntuale impugnativa, il potere discrezionale previsto dalla legge sia stato effettivamente esercitato in modo illegittimo.

8. In conclusione, ritenuta manifestamente infondata la questione di costituzionalità della legge regionale n. 20 del 2000, il ricorso va in toto respinto.

9. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

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, in solido, al pagamento delle spese di causa in favore delle amministrazioni intimate che si liquidano in complessivi euro 12.000 (dodicimila), di cui euro 6.000 (sei mila) a favore del comune intimato ed euro 6.000 (seimila) in favore della regione intimata, oltre C.P.A. ed I.V.A..

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente FF

Ugo Di Benedetto, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/03/2015

IL SEGRETARIO

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

