

N. 00315/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00894/2009 REG.RIC.



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 n. 894 del 2009 proposto da Cave Reno S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t. Giuliano Montagnini, difesa e rappresentata dall'avv. Katia Ceccarelli e presso la stessa elettivamente domiciliata in Bologna, via Selva Pescarola n. 5;

contro

il Comune di Bologna, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Maria Montuoro e dall'avv. Giulia Carestia, ed elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura comunale in Bologna, p.zza Maggiore n. 6;

la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Giandomenico Falcon e dall'avv. Fabrizia Senofonte, ed elettivamente domiciliata presso l'Ufficio legale regionale in Bologna, via Aldo Moro n. 52;

il Ministero della Difesa, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria ex lege;

Provincia di Bologna, Comune di Calderara di Reno, 2° Reggimento Sostegno Aviazione dell'Esercito "Orione", Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero dell'Economia e delle Finanze, ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile e Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.A.;

nei confronti di

Forte Urbano S.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del «regolamento urbanistico edilizio» del Comune di Bologna approvato con deliberazione consiliare OdG. n. 137/2009 del 20 aprile 2009, comprensivo di tutti gli elaborati documentali e cartografici costitutivi dello stesso;

della deliberazione consiliare OdG. n. 138/2009 del 20 aprile 2009, di approvazione delle Schede tecniche di dettaglio del RUE;

della deliberazione consiliare OdG. n. 27/2009 del 21 gennaio 2009, di adozione del «regolamento urbanistico edilizio».

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bologna, della Regione Emilia-Romagna e del Ministero della Difesa;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 20 febbraio 2014 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con deliberazione consiliare OdG. n. 27/2009 del 21 gennaio 2009 il Comune di Bologna adottava il «regolamento urbanistico edilizio», successivamente approvato con deliberazione consiliare OdG. n. 137/2009 del 20 aprile 2009; indi, con

deliberazione consiliare OdG. n. 138/2009 del 20 aprile 2009 approvava le Schede tecniche di dettaglio del RUE. La società ricorrente, in qualità di proprietaria di aree che assume interessate dall'Accordo territoriale "per il Polo Funzionale Aeroporto" (terreni distinti al NCT del Comune di Bologna al F. 12, particelle 63, 152, 153, 308, 310, 313, 315, 398, 399, 400, 402, 403, 404, 408, 409, 410, 411, 412, 413, per una superficie totale di Ha 9.23.60) perché escluse dal perimetro del Polo funzionale Aeroporto e tuttavia destinate alla cessione all'Amministrazione comunale con applicazione del principio della perequazione urbanistica (per essere aree che devono "...contribuire a fornire le adeguate dotazioni territoriali ed ambientali finalizzate al potenziamento della rete ecologica nonché alla realizzazione della parte del Parco Lungo Reno ad esse afferente ..."), ha impugnato il «regolamento urbanistico edilizio» del Comune di Bologna, che fa séguito al «piano strutturale comunale» a sua volta già autonomamente censurato in quanto strumento pianificatorio che aveva in precedenza recepito i contenuti dal suindicato Accordo territoriale.

Denuncia che l'Accordo territoriale, il cui è contenuto è stato recepito nel Piano strutturale comunale ed i cui effetti si riflettono poi nel Piano operativo comunale e nel Regolamento urbanistico edilizio, sarebbe stato sottratto a qualsiasi forma di pubblicizzazione e che ciò avrebbe impedito ai proprietari delle aree interessate di partecipare al relativo procedimento – preclusione registratasi anche nell'iter di formazione del Piano strutturale comunale (perché le modifiche sarebbero intervenute solo nella fase dell'approvazione) –, così come ingiustificatamente escluse dall'accordo sarebbero state altre Amministrazioni per vari motivi coinvolte dai suoi effetti (ENAC, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero della Difesa, Ministero dell'Economia e delle Finanze); lamenta, ancora, che le aree di cui è proprietaria sono state escluse dal Polo funzionale Aeroporto nonostante vi fossero ricomprese dal PTCP e nonostante nessuna formale variazione delle relative

previsioni fosse medio tempore intervenuta, con conseguente illegittimità sia dell'Accordo territoriale sia del Piano strutturale comunale sia del Regolamento urbanistico edilizio; censura, inoltre, la violazione dell'art. 18 della legge reg. n. 20 del 2000, per non essere state rispettate le forme di pubblicità e di partecipazione proprie dello strumento pianificatorio di cui l'Accordo territoriale sarebbe parte integrante e nel quale lo stesso avrebbe dovuto essere oltretutto recepito; prospetta, poi, l'illegittimità della ridefinizione del perimetro del polo funzionale (perché immotivata e inficiata da difetto di istruttoria), nonché l'indebito assoggettamento delle aree di cui è proprietaria ad una "perequazione urbanistica" subordinata al preventivo accordo con SAB - Aeroporto di Bologna e al finanziamento e realizzazione di interventi infrastrutturali, situazione che renderebbe incerto e, in ipotesi, irrisorio l'ammontare dei diritti edificatori riconosciuti, mentre l'immediata efficacia conformativa della proprietà e il rinvio delle concrete misure attuative all'adozione, senza termini perentori, del POC e del RUE determinerebbero, da un lato, l'errata applicazione della normativa regionale e, dall'altro lato, un'indeterminatezza temporale lesiva del diritto di proprietà perché assoggettato a vincolo urbanistico recante un effetto sostanzialmente espropriativo, con il risultato di rivelare la possibile incostituzionalità della disciplina regionale che dovesse consentire una simile modalità di esercizio del potere pianificatorio (per contrasto con l'art. 42 Cost.); si duole, altresì, del contenuto delle scelte urbanistiche, nell'assunto che la classificazione delle aree di sua proprietà non sarebbe coerente con la modesta valenza ecologica delle stesse e in ogni caso sarebbe frutto di un inadeguato e illogico apprezzamento della condizione dei luoghi, nonché il risultato di un'insufficiente istruttoria e di una carente motivazione; imputa, inoltre, all'Amministrazione comunale di non avere provveduto alla ripubblicazione del «piano strutturale comunale» adottato, nonostante un elaborato costitutivo dello

stesso (Valsat) fosse stato successivamente modificato in recepimento dei rilievi di ordine ambientale formulati dalla Provincia di Bologna; si duole, infine, della incompletezza e genericità dell'art. 69 del RUE, per non risultarvi puntualmente disciplinati gli interventi nell'ambito "Aeroporto" e per essere quindi violato l'art. 29 della legge reg. n. 20 del 2000. Di qui la richiesta di annullamento degli atti impugnati.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Bologna, la Regione Emilia-Romagna e il Ministero della Difesa, opponendosi all'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 20 febbraio 2014, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Una prima serie di doglianze – osserva il Collegio – è incentrata sulla circostanza che l'Accordo territoriale in questione si sarebbe definito e perfezionato in difetto di pubblicità e della conseguente possibilità di partecipazione al procedimento da parte dei proprietari delle aree interessate, oltre che in assenza di alcune delle Amministrazioni coinvolte dagli effetti dell'accordo; analogo difetto di partecipazione, poi, si sarebbe registrato nell'iter di formazione del «piano strutturale comunale, per avere questo recepito il contenuto dell'Accordo territoriale solo nella fase di approvazione.

Le questioni sono prive di fondamento.

L'art. 15 della legge reg. n. 20 del 2000 («Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio»), nel disciplinare «gli accordi territoriali», non assoggetta l'iter di formazione degli stessi a specifiche forme di pubblicità, né contempla meccanismi di partecipazione dei soggetti privati che possano subire pregiudizio dalle stipulande intese tra Amministrazioni pubbliche per lo svolgimento in collaborazione delle funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica; del resto, l'art. 13 della legge n. 241 del 1990 («Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti

dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione") riserva in detta materia alla normativa di settore la regolamentazione degli strumenti di partecipazione dei privati, e neppure il successivo art. 15 della legge n. 241 (in tema di «accordi fra pubbliche amministrazioni»), espressamente richiamato dall'art. 15, comma 4, della legge reg. n. 20 del 2000 ("Agli accordi territoriali si applica, per quanto non previsto dalla presente legge, la disciplina propria degli accordi tra amministrazioni di cui all'art. 15 della legge n. 241 del 1990"), reca disposizioni che prevedano e disciplinino la partecipazione dei privati. Quanto, poi, alla denunciata inosservanza della prescrizione di cui all'art. 9.4.7. delle norme di attuazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale ("...l'Accordo territoriale va elaborato in concomitanza con la conferenza di pianificazione e va sottoscritto prima dell'approvazione del PSC") e al rilievo che l'autonoma elaborazione dello strumento urbanistico comunale, o comunque l'adeguamento dello stesso all'Accordo territoriale solo nella fase conclusiva dell'approvazione, sarebbe stata un'ulteriore ragione di mancata conoscenza (da parte dei privati) del contenuto dell'Accordo territoriale medesimo con conseguente impossibilità di presentazione di osservazioni ad opera di terzi, evidenzia il Collegio come dagli atti di causa emerga in realtà che in sede di formazione del Piano strutturale comunale non mancano riferimenti all'elaborando Accordo territoriale (ad es., nelle "riserve" formulate dalla Provincia di Bologna e nelle controdeduzioni comunali in relazione al piano adottato), sì che anche la pressoché contestuale conclusione dei due procedimenti ne conferma l'effettivo collegamento; la circostanza, poi, che la ricorrente avesse presentato, nel corso dell'iter di formazione dello strumento pianificatorio comunale, puntuali osservazioni circa il regime urbanistico da assegnare alle sue aree in specifico riferimento al Polo funzionale Aeroporto assolveva la funzione di apporto

collaborativo all'elaborazione del piano che è tipico di tale meccanismo partecipativo, mentre il sopraggiunto adeguamento del Piano strutturale comunale all'Accordo territoriale, anziché sacrificare le istanze partecipative dell'interessata, si è risolto nella naturale prosecuzione di un unico procedimento di formazione progressiva dell'assetto del "polo funzionale" in questione, secondo quanto disciplinato dall'art. A-15 della legge reg. n. 20 del 2000, e la successiva approvazione del Regolamento urbanistico edilizio si iscrive in tale sequenza. Quanto, infine, al mancato coinvolgimento di ENAC, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero della Difesa e del Ministero dell'Economia e delle Finanze – tutti a vario titolo interessati dall'attuazione del "polo funzionale" in questione –, va considerato che lo strumento dell'accordo territoriale ex art. 15 della legge reg. n. 20 del 2000 costituisce espressione del potere di governo del territorio ed è quindi riservato alle Amministrazioni a ciò competenti, l'esercizio della cui funzioni va sì coordinato con le attribuzioni degli altri soggetti pubblici operanti sul territorio (quando si tratta di localizzare un'opera pubblica di interesse statale), ma in fasi procedurali evidentemente distinte e con strumenti operativi diversi; nella fattispecie, in particolare, l'Accordo territoriale richiama il "...Piano di Sviluppo Aeroportuale (2007 - 2022) di SAB come riferimento per la definizione dell'ambito territoriale interessato dallo sviluppo, a precisazione, integrazione e individuazione di quanto contenuto nel PTCP" (art. 1, co. 1) e stabilisce che "l'attuazione del presente Accordo presuppone l'impegno da parte di SAB a recepirne i contenuti all'interno del nuovo PRG aeroportuale, prima della presentazione ad ENAC" (art. 13, co. 4), ma anche che "l'attuazione del presente Accordo dovrà essere coordinata con le eventuali prescrizioni e modifiche che la procedura di VIA/VAS ministeriale individuerà ..." (art. 13, co. 2) e che "l'Accordo ... dovrà essere aggiornato all'occorrenza, con apposita concertazione tra le Parti, SAB compresa, in caso di modifiche sostanziali, o in caso di previsione di interventi urbanistici e infrastrutturali rilevanti e non inclusi

nell'Accordo attuale" (art. 13, co. 1), mentre la partecipazione all'accordo di SAB - Aeroporto di Bologna trova specifico fondamento nel disposto dell'art. 9.4.4.(I) delle norme di attuazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale ("L'Accordo territoriale può utilmente recepire e assumere specifici accordi tra gli Enti locali e l'ente o gli enti gestori delle funzioni del polo").

Altra censura investe l'esclusione delle aree di proprietà della ricorrente dal Polo funzionale Aeroporto, in esito ad una ripermimetrazione dello stesso che si porrebbe in contrasto con le previsioni del Piano territoriale di coordinamento provinciale, anche per non essere stata rispettata la procedura prevista dall'art. 22 della legge reg. n. 20 del 2000 ai fini della modificazione delle disposizioni del piano sovraordinato. Sennonché – osserva il Collegio – l'art. 9.4.2.(D) delle norme di attuazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale precisa che "...i poli funzionali ... sono inoltre individuati, con grafie puramente simboliche, nella tav. 3 del PTCP ..." e il successivo l'art. 9.4.3.(D) stabilisce che il singolo accordo territoriale curi "...la definizione delle aree interessate dalle unità e dalle funzioni che costituiscono il polo funzionale, a precisazione, integrazione e individuazione di quanto elencato nelle norme del PTCP ...", con l'evidente obiettivo di rinviare alla successiva fase la puntuale e definitiva determinazione del relativo ambito territoriale, a fronte di una delimitazione fissata nella tavola del piano provinciale in termini necessariamente approssimativi e quindi non ostativi ad una parziale rettifica in sede di pianificazione urbanistica di dettaglio, se ritenuta funzionale a quelle stesse esigenze di tutela e disciplina del territorio insite nella regolamentazione di livello superiore; indipendentemente, allora, dall'originaria effettiva classificazione delle aree della società ricorrente, la circostanza che sia l'Accordo territoriale sia il Piano strutturale comunale le abbiano escluse dal polo funzionale non rivela ex se l'inosservanza delle previsioni del PTCP, stante il rilievo meramente marginale di dette aree rispetto alla considerevole intera superficie

aeroportuale.

E' infondata anche la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 18 della legge reg. n. 20 del 2000, normativa asseritamente disattesa nella parte in cui, per trattarsi di accordo con SAB - Aeroporto di Bologna da ascrivere al genus degli "accordi con i privati", non si sarebbero rispettate le forme di pubblicità e di partecipazione proprie dello strumento pianificatorio di cui l'Accordo territoriale sarebbe parte integrante e nel quale lo stesso avrebbe dovuto essere oltretutto recepito. In realtà, sebbene le premesse dell'Accordo territoriale facciano espressamente rientrare la sottoscrizione di SAB - Aeroporto di Bologna nella categoria degli "accordi con i privati" ex art. 18 della legge reg. n. 20 del 2000, osserva il Collegio come non possa perciò solo ritenersi variata la natura di un atto convenzionale che, per l'oggetto e le finalità perseguite, va integralmente ricondotto alla diversa tipologia degli "accordi territoriali" ex art. 15 della legge reg. n. 20 del 2000; è pur vero, poi, che il coinvolgimento di SAB - Aeroporto di Bologna esula dallo schema normativo tipico, e tuttavia è lo stesso Piano territoriale di coordinamento provinciale, laddove detta disposizioni in tema di poli funzionali, a prevedere che "l'Accordo territoriale può utilmente recepire e assumere specifici accordi tra gli Enti locali e l'ente o gli enti gestori delle funzioni del polo" [v. art. 9.4.4.(I) delle norme di attuazione], sicché – lungi dal doversi ravvisare nell'accordo in questione una forma ibrida frutto della coesistenza di strumenti negoziali riconducibili all'art. 15 e all'art. 18 della legge reg. n. 20 del 2000 – appare corretto individuarvi un "accordo territoriale" con la partecipazione dell'ente gestore dell'aeroporto, mentre errato, e privo di qualsiasi concreto effetto, risulta il richiamo all'art. 18 della legge reg. n. 20 del 2000 per legittimare una partecipazione di terzi che, a ben vedere, trova autonomo fondamento nella disciplina del Piano territoriale di coordinamento provinciale.

Ulteriori censure investono la ridefinizione del perimetro del polo funzionale e l'applicazione del principio della "perequazione urbanistica".

Le questioni sono entrambe prive di fondamento.

Quanto alla delimitazione dell'ambito territoriale del polo funzionale, si è già visto come il Piano territoriale di coordinamento provinciale avesse rimesso all'accordo territoriale la precisa e conclusiva individuazione delle aree interessate. A fronte, dunque, di scelte che attenevano alla sola puntuale definizione dei confini del comparto, non v'era un'esigenza di specifica motivazione, peraltro notoriamente circoscritta in sede di pianificazione urbanistica a situazioni del tutto particolari e residuali. Neppure si ravvisano, poi, i presupposti del difetto di istruttoria, invero dedotto in modo del tutto generico.

Quanto alla prevista destinazione delle aree della ricorrente a dotazione territoriale ed ambientale per il potenziamento della rete ecologica e per la realizzazione del Parco Lungo Reno – con obbligatoria cessione di dette aree all'Amministrazione comunale e conseguente loro assoggettamento alla «perequazione urbanistica» ex art. 7 della legge reg. n. 20 del 2000 –, l'interessata lamenta l'indeterminatezza dei diritti edificatori spettanti e il rischio che la loro irrisorietà produca un effetto sostanzialmente espropriativo, a fronte della previsione per cui "...La quantità edificatoria sarà da realizzarsi nell'ambito delle attività aeroportuali", previo accordo con SAB, in qualità di gestore delle aree ..." (art. 8, comma 2, dell'Accordo territoriale) e del rinvio ad interventi infrastrutturali dipendenti dal finanziamento di terzi. Si tratta, tuttavia, di doglianze che, da un lato, non tengono conto della peculiare localizzazione delle aree e della tutela paesaggistico/ambientale alle stesse connaturata in ragione di previsioni derivanti da livello pianificatorio sovraordinato (condizione che sottende un vincolo "conformativo" e non già "espropriativo") e, dall'altro lato, ignorano che la naturale sede di ripartizione dei diritti edificatori non può che essere la disciplina

pianificatoria di rango comunale in necessario coordinamento con il piano di sviluppo aeroportuale, sicché eventuali abusi o arbitrii in simili operazioni restano estranei a questa fase intermedia e comunque non sono imputabili alle scelte operate nell'Accordo territoriale. Il rinvio effettuato, poi, dal PSC al POC e al RUE è coerente con il sistema regionale imperniato sul necessario concorso dei tre strumenti pianificatori per la definizione del regime urbanistico delle aree interessate (v. TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 15 maggio 2006 n. 609; v. anche Cons. Stato, Sez. III, 4 gennaio 2012 n. 11), senza che medio tempore le disposizioni del «piano strutturale comunale» abbiano autonomi effetti conformativi, in ogni caso differiti nella loro efficacia al sopraggiungere degli altri strumenti pianificatori (e ciò priva di rilevanza la censura scaturente dal presunto carattere direttamente prescrittivo delle previsioni di piano relative alle aree della ricorrente), sicché la denunciata indeterminatezza dei tempi di completamento dell'iter pianificatorio complessivo non si presenta idonea a sacrificare il diritto di proprietà dell'interessata, a fronte peraltro di un vincolo che ha natura "conformativa" e non già "espropriativa", se è vero che il trasferimento della capacità edificatoria da un lotto ad un altro realizzato attraverso l'istituto "perequativo" della cessione di aree non dà luogo ad effetti ablatori delle situazioni giuridiche private ma – fornendo all'Amministrazione lo strumento per acquisire, senza oneri e con modalità diverse dall'esproprio, aree da destinare a scopi di pubblico interesse – si contraddistingue per assicurare comunque al privato una residua capacità edilizia, che è poi il risultato di prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edificatoria e per questo inerente alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico comunale; in generale, invero, ricorre un vincolo conformativo ogni qual volta esso sia correlato ad una complessiva disciplina edilizio - urbanistica per effetto della quale le facoltà edificatorie non sono in toto precluse, ma conformate in senso limitativo e

condizionato al soddisfacimento delle esigenze pubbliche. Pertanto, l'insussistenza nella circostanza di effetti di tipo espropriativo esclude tout court anche i dedotti profili di incostituzionalità della relativa disciplina regionale. Riassumendo, allora, si può dire che gli effetti conformativi del diritto di proprietà si producono solo al momento del completamento dell'iter pianificatorio complessivo (PSC, POC e RUE), mentre la circostanza che la definizione dell'assetto urbanistico/territoriale della zona interferisca con la localizzazione di un'opera pubblica di interesse statale rientrando nel «piano di sviluppo aeroportuale» impone – anche alla luce dell'Accordo territoriale per il Polo funzionale Aeroporto – un'integrazione dei vari strumenti pianificatori, integrazione da cui non si può prescindere per la regolamentazione compiuta dell'attività edilizia sul territorio, senza che ciò peraltro implichi effetti espropriativi in un contesto caratterizzato da facoltà edificatorie che, all'esito della completa e definitiva disciplina urbanistico/territoriale del comparto, verranno conformate in senso limitativo e condizionato al soddisfacimento delle esigenze pubbliche, come è proprio della potestà conformativa degli strumenti urbanistici locali; d'altra parte, la norma (art. 30 della legge reg. n. 20/2000) che stabilisce in generale la cessazione dell'efficacia delle previsioni del POC non attuate nei cinque anni, anche quando le previsioni riguardino il conferimento dei diritti edificatori, salvaguarda la ricorrente che senza sua colpa veda eventualmente protrarsi i tempi di definizione della disciplina urbanistico/territoriale del comparto – in ragione cioè della prescritta integrazione con il «piano di sviluppo aeroportuale» –, e sottrae pertanto il suo diritto di proprietà a limiti e condizioni di durata indeterminata.

Né si presentano suscettibili di favorevole considerazione le questioni dedotte in relazione al contenuto stesso delle scelte urbanistiche inerenti le aree della ricorrente. Va in proposito considerato che, per costante giurisprudenza (v., ex multis, Cons.

Stato, Sez. IV, 21 ottobre 2013 n. 5114), le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito, sottratte come tali al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto ovvero da manifesta irragionevolezza; profili che tuttavia nella fattispecie non si rinvencono, in quanto l'addotta modestia della valenza ecologica delle aree interessate, seppur sorretta da uno studio tecnico, mira in realtà ad ottenere che il giudice amministrativo sostituisca proprie valutazioni tecniche a quelle sottese alle conclusioni dell'Amministrazione, in un ambito caratterizzato dall'opinabilità delle soluzioni più idonee alla salvaguardia dell'ambiente. In realtà, con argomentazioni che non rivelano palesi illogicità o evidenti incongruenze l'Amministrazione comunale ha controdedotto alle osservazioni formulate dalla ricorrente a seguito dell'adozione del Piano strutturale comunale ("...L'area oggetto dell'osservazione è individuata, dunque, in coerenza con il PTCP, come appartenente ai Corridoi ecologici territoriali, caratterizzati da una specifica valenza ecologica e paesaggistica o che presentano prospettive di evoluzione in tal senso, i quali mettono in connessione nodi ecologici complessi ed hanno l'obiettivo di conservare, migliorare e valorizzare i valori naturalistici e paesaggistici presenti o potenziali, attraverso interventi specifici e con la gestione ordinaria e straordinaria del territorio, e di offrire al contempo spazi adeguati per usi pubblici compatibili ... L'area oggetto della osservazione, già interessata da attività estrattiva, è caratterizzata da un elevato rischio di vulnerabilità dell'acquifero (sia di falda che del fiume) ed è inoltre individuata dal PTCP quale Nodo ecologico e risulta tutelata sotto il profilo paesistico ai sensi del PTPR. La stessa è soggetta alle seguenti norme di tutela e di vincolo del Piano territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP): ... il PSC recepisce queste norme, con la perimetrazione conseguente, nella Carta Unica, ed il Quadro Normativo prevede le seguenti classificazioni e prescrizioni: ... In tema di vincoli paesaggistici, le ultime modifiche apportate al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 26 marzo 2008, n. 63) riformulano la parte relativa al paesaggio, sulla scorta dei principi espressi di recente dalla Corte costituzionale con sentenza 14

novembre 2007 n. 367: il paesaggio é considerato un valore "primario e assoluto" che deve essere tutelato dallo Stato prevalentemente rispetto agli altri interessi pubblici in materia di governo e di valorizzazione del territorio. Lo strumento principe per la tutela e la disciplina del territorio é la pianificazione paesistica, che comporta l'obbligo da parte delle regioni di coinvolgere il ministero dei Beni culturali nell'elaborazione di quelle parti del piano che riguardano beni paesaggistici. E' previsto altresì l'obbligo per le regioni di rivedere entro un anno i vincoli esistenti, allo scopo di specificare le regole che devono essere osservate in virtù del vincolo (inedificabilità assoluta, ovvero edificabilità entro limiti e con prescrizioni precise e certe), mentre conservano efficacia a tutti gli effetti le notifiche eseguite, gli elenchi compilati, i provvedimenti e gli atti emessi ai sensi della normativa previgente da parte dei competenti organi dello Stato. Non risulta, pertanto, accoglibile l'osservazione diretta ad una variante degli strumenti sovraordinati di tutela paesistica (PTPR e PTCP), i quali sono soggetti all'adeguamento previsto dal D.Lgs. n. 63/2008"); a fronte, allora, della natura di mero apporto collaborativo delle "osservazioni", non occorre una più approfondita motivazione, essendo notorio che in simili casi è sufficiente che le controdeduzioni dell'Amministrazione locale, ancorché sintetiche, siano idonee a dimostrare che le osservazioni sono state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione dello strumento urbanistico, non risultando insomma necessaria una specifica e analitica confutazione delle argomentazioni dedotte dal privato (v., tra le altre, TAR Lazio, Sez. II, 13 settembre 2011 n. 7196). Ulteriori considerazioni e rilievi della ricorrente, infine, invadono la sfera del merito amministrativo o evidenziano questioni marginali rispetto alle valutazioni compiute dall'Amministrazione.

Un'ulteriore doglianza è incentrata sulla mancata ripubblicazione del piano adottato (PSC) dopo che un suo elaborato (Valsat, ovvero valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale) era stato modificato in adeguamento a rilievi

dell'Amministrazione provinciale. Senonché – osserva il Collegio – risponde ad un consolidato orientamento giurisprudenziale il principio per cui l'obbligo di riadozione e di ripubblicazione del piano da parte di un comune non sussiste nel caso in cui l'ente regionale o provinciale abbia apportato modifiche "obbligatorie", da intendersi come tali le modifiche indispensabili ad assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l'adozione di standards urbanistici minimi (v., ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 28 settembre 2009 n. 5850); si tratta, come è evidente, di un indirizzo pienamente estensibile al caso in cui, negli stessi termini, il carattere obbligatorio dell'intervento provinciale a tutela dell'ambiente rende superfluo l'apporto collaborativo del privato.

Quanto, infine, alla dedotta genericità e incompletezza dell'art. 69 del RUE, la ricorrente fa valere una presunta inosservanza dell'art. 29 della legge reg. n. 20 del 2000, in ragione del mancato assolvimento dell'obbligo di puntuale disciplina degli interventi da realizzare nel comparto aeroportuale. In realtà, la censurata disposizione ("...Sono presenti porzioni significative di connettivo ecologico diffuso, tratti di corridoio ecologico locale di progetto e una porzione del corridoio ecologico territoriale del fiume Reno. Le superfici interessate dalla presenza di dotazioni ecologiche e ambientali dovranno essere adeguatamente rimboschite, al fine di contribuire alla realizzazione di un'area "cuscinetto" di mitigazione o compensazione degli impatti generati dall'aeroporto nei confronti delle aree/Ambiti contermini, senza comunque recare pregiudizio alla sicurezza delle operazioni di volo. Tale operazione coinvolgerà anche il Comune confinante di Calderara di Reno, per la messa a punto di un progetto unitario e condiviso lungo tutto il lato settentrionale e occidentale dell'Ambito. All'interno del perimetro aeroportuale, con esclusione degli interventi previsti dallo specifico Accordo territoriale, sono consentiti gli interventi diretti di nuova costruzione previsti dai programmi di

adeguamento dell'infrastruttura. Fino all'approvazione di progetti di rafforzamento delle dotazioni ecologiche e ambientali, sulla vegetazione esistente sono ammessi esclusivamente interventi di manutenzione di carattere conservativo, o interventi finalizzati alla fruizione delle aree ...")
rispecchia la funzione – tipica di tali previsioni regolamentari – di fissare parametri generali di azione, mentre il contenuto degli interventi va ricavato dal POC e, nel caso specifico, dipende dalla necessaria interazione con l'accordo territoriale e con il piano di sviluppo aeroportuale, in un contesto pianificatorio che si è già detto essere contraddistinto dal concorrere di più strumenti operativi e di più enti ed organi competenti a provvedere.

In conclusione, il ricorso si presenta infondato, il che consente di prescindere dalle eccezioni processuali sollevate dalle controparti.

La peculiarità delle questioni dedotte giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 20 febbraio 2014, con l'intervento dei magistrati:

Carlo D'Alessandro, Presidente

Alberto Pasi, Consigliere

Italo Caso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/03/2014

IL SEGRETARIO

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