

Pubblicato il 05/12/2023

Sent. n. 348/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 90 del 2023, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dagli Avvocati Ermes Coffrini e Marcello Coffrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Parma, in persona del Dirigente *pro tempore* del Settore Advocatura Municipale, rappresentato e difeso dagli Avvocati Laura Maria Dilda e Valentina Villa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il Settore Advocatura Municipale in Parma, Strada della Repubblica n.1;

per l'annullamento

dell'atto prot. n. [omissis] avente ad oggetto “*PUA di iniziativa privata relativo alla Scheda Norma D2 – [omissis]. Comunicazione in merito ai termini per la sottoscrizione della convenzione urbanistica*”, con il quale si è stabilito che la stipula della convenzione urbanistica relativa al PUA “*sarebbe dovuta intervenire nel termine di cinque anni dalla data di entrata in vigore della L.R. 24/2017 (01.01.2018) e quindi entro il 01/01/2023*”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Parma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 2023 la dott.ssa Caterina Luperto e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

[omissis], odierni ricorrenti, in data 24 giugno 2014, presentavano al Comune di Parma il Piano Urbanistico Attuativo (in seguito PUA) di iniziativa privata relativo alla “Scheda Norma D2 – [omissis]”.

Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 99 del 19 dicembre 2017 venivano adottate le varianti al Piano Operativo Comunale (in seguito POC) e al Regolamento Urbanistico Edilizio (in seguito RUE) connesse all’attuazione del PUA relativo alla “Scheda Norma D2 – [omissis]”; con la medesima Delibera veniva adottato il PUA in questione, ai sensi degli articoli 22, 33 e 35 della Legge Regionale dell’Emilia-Romagna 24 marzo 2000 n. 20.

Con successiva Deliberazione del Consiglio Comunale n. 106 del 27 dicembre 2021 veniva disposta l’approvazione delle varianti al POC e al RUE connesse all’attuazione del PUA, l’approvazione del PUA e dello schema di convenzione urbanistica.

Nella citata delibera si specificava, ulteriormente, che *“la stipula della convenzione urbanistica, ai sensi dell’art. 4 comma 5 della L.R. 24/2017, dovrà avvenire entro il termine perentorio del 01/01/2024 e che trascorso tale termine il PUA perderà la sua efficacia (...)”*.

Con comunicazione prot. [omissis], il Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio del Comune di Parma, dando atto della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna, in data 2 febbraio 2022, della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 106 del 27 dicembre 2021, invitava i ricorrenti a *“prendere contatti con un notaio per la stipula della convenzione urbanistica modificativa (...)”*.

Successivamente a tale comunicazione, nonostante – a dire della difesa del Comune di Parma – fossero intervenute diverse interlocuzioni tra i proponenti e l’Amministrazione, non si giungeva alla sottoscrizione della convenzione attuativa in questione.

Nelle more, l’art. 4, comma 5, della Legge Regionale dell’Emilia-Romagna 21 dicembre 2017 n. 24 veniva sostituito dall’art. 6 della Legge Regionale 28 dicembre 2021 n. 19.

Per effetto di tale modifica, la nuova formulazione letterale dell’art. 4, comma 5, prevedeva che *“(...) Per gli strumenti urbanistici attuativi il cui iter amministrativo sia stato avviato prima della data di entrata in vigore della presente legge, l’approvazione e la stipula della relativa convenzione urbanistica devono avvenire entro il termine perentorio di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Trascorsi i termini indicati nel primo e nel secondo periodo del presente comma, gli strumenti urbanistici ivi richiamati perdono la loro efficacia (...)”*.

Preso atto della novella legislativa, con comunicazione prot.[omissis], il Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio del Comune di Parma informava i proponenti che, per effetto della modifica dell’art. 4, comma 5, della Legge Regionale dell’Emilia-Romagna 21 dicembre 2017 n. 24, la sottoscrizione della convenzione urbanistica sarebbe dovuta intervenire *“nel termine di 5 anni dalla data di entrata in vigore della L.R 24/2017 (1/01/2018) e quindi entro il 01/01/2023”*.

Avverso tale comunicazione i ricorrenti hanno proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Con nota datata 30 dicembre 2022, parte ricorrente replicava alla comunicazione ricevuta dal Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio del Comune, ritenendo che il termine per la sottoscrizione della convenzione non fosse quello indicato dall’Amministrazione, bensì quello previsto dalla stessa deliberazione del Consiglio Comunale n. 106 del 27 dicembre 2021, con cui era stato approvato il PUA, vale a dire la data del 1 gennaio 2024.

Con nota prot. n. [omissis] avente ad oggetto il *“PUA di iniziativa privata relativo alla Scheda Norma D2 – [omissis]. Comunicazione in merito ai termini per la sottoscrizione della convenzione urbanistica”*, il Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio del Comune confermava la precedente comunicazione del 12 ottobre 2022, comunicando che *«A seguito della ns. nota prot. [omissis], a riscontro della vs. nota prot. [omissis] e degli approfondimenti giuridico amministrativi effettuati con la Regione Emilia Romagna – Area “Disciplina del governo del Territorio, Edilizia Privata, Sicurezza e Legalità si conferma che la stipula della convenzione urbanistica sarebbe dovuta intervenire nel termine di 5 anni dalla data di entrata in vigore della L.R. 24/2017 (01.01.2018) e quindi entro il 01.01.2023»*, con ciò di fatto attestando l’avvenuta decorrenza del termine utile entro cui addivenire alla stipula della citata convenzione.

Con ricorso proposto come in rito, [omissis] hanno impugnato la comunicazione, prot. n. [omissis], del Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio del Comune di Parma, con richiesta di misura cautelare sospensiva.

Si è costituito in giudizio il Comune di Parma, instando per la reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. 101 del 6 aprile 2023, questo Tribunale ha rigettato la richiesta di misura cautelare proposta così motivando *“- rilevato che i ricorrenti hanno impugnato, chiedendone in questa sede la sospensione cautelare, l’atto prot. n. [omissis] avente ad oggetto: “PUA di iniziativa privata relativo alla Scheda Norma D2 – [omissis]. Comunicazione in merito ai termini per la sottoscrizione della convenzione urbanistica”, col quale il Comune di Parma ha stabilito che la stipula della convenzione urbanistica relativa al PUA citato “sarebbe dovuta intervenire nel termine di cinque anni dalla data*

di entrata in vigore della L.R. 24/2017 (01.01.2018) e quindi entro il 01/01/2023”, in forza della modifica normativa di cui all’art. 6 della L.R. n. 19 del 28.12.2021 (entrata in vigore il 29/12/2021), che ha sostituito il comma 5 dell’art. 4 della L.R. n. 24 del 2017; - ritenuta l’insussistenza dei presupposti per l’accoglimento dell’istanza cautelare, difettando il fumus boni iuris, tenuto conto, quanto al primo motivo di ricorso, che il procedimento relativo al PUA in discussione non era ancora concluso alla data di entrata in vigore della L.R. n. 19 del 2021 mancando la sottoscrizione della convenzione urbanistica, e che l’Amministrazione si è limitata a dare applicazione al termine previsto dalla L.R. n. 19 del 2021 per i procedimenti in corso; quanto invece al profilo del legittimo affidamento, richiamato nel secondo motivo di impugnazione, il Comune di Parma ha tempestivamente sollecitato gli interessati alla stipulazione della convenzione prima dell’1.1.2023 (vedi nota prot. n. [omissis]), sicché gli stessi avrebbero potuto attivarsi per concludere il procedimento nel termine ultimo stabilito dalla L.R. n. 19 del 2021”.

Avverso la predetta ordinanza, parte ricorrente ha proposto appello.

Con ordinanza n. 2019 del 19 maggio 2023, la IV Sezione del Consiglio di Stato ha accolto l’appello ai fini di una sollecita fissazione dell’udienza di merito, ai sensi dell’art. 55, comma 10, cod. proc. amm.

Alla pubblica udienza del giorno 22 novembre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In limine litis deve essere preliminarmente scrutinata, ai sensi dell’art. 34, comma 2, cod. proc. amm., la censura di incompetenza del Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio del Comune di Parma all’adozione dell’atto impugnato, formulata da parte ricorrente nel secondo motivo di ricorso.

Sostengono i ricorrenti che il provvedimento con cui è stato comunicato il termine per la sottoscrizione della convenzione urbanistica sarebbe stato illegittimamente adottato dal Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio del Comune, trattandosi, invece, di atto di competenza del Consiglio Comunale, che in data 27 dicembre 2021 aveva approvato il PUA e stabilito che la stipula della convenzione urbanistica sarebbe dovuta avvenire entro il termine perentorio del 1 gennaio 2024, termine quindi modificabile solo dallo stesso organo.

La censura è infondata.

La ripartizione della competenza in tema di piani urbanistici attuativi e delle relative convenzioni è declinata nel senso che spetta al Consiglio Comunale l’approvazione dei piani attuativi comportanti una variante allo strumento urbanistico vigente, come anche il diniego degli stessi, nonché l’approvazione dello schema di convenzione. Spetta, invece, al Dirigente comunale l’attività amministrativa consequenziale, ascritta ai sensi dell’art. 107, comma 3, del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 alla competenza dell’organo di gestione, ivi compresa non solo la sottoscrizione della convenzione, ma anche qualsivoglia comunicazione inerente la stessa, che non incida sulla potestà pianificatoria già esercitata dal Consiglio comunale.

In tal senso depone, invero, l’orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui “*mentre piano urbanistico attuativo e schema di convenzione formano oggetto di un unico atto di approvazione (di competenza del Consiglio comunale), la convenzione propriamente detta (cioè il contratto ad oggetto pubblico successivamente stipulato) costituisce certamente (...) un atto negoziale autonomo (nel senso di essere giuridicamente distinto dal provvedimento - atto unilaterale di approvazione), la cui sottoscrizione deve essere effettuata dal dirigente del Comune, ex art. 107, co. 3, lett. c) T.U. enti locali*” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 settembre 2016, n. 4027).

Deve, pertanto, ritenersi che tutte le attività amministrative relative alla stipula della convenzione siano di stretta competenza del menzionato Dirigente comunale, ivi compresa la comunicazione attinente al decorso del termine utile per la stipula, trattandosi di attività amministrativa consequenziale, ascritta, ai sensi dell’art. 107, comma 3, del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, alla competenza dell’organo di gestione, che per nulla incide sulla potestà pianificatoria

esercitata dal Consiglio comunale, ma si limita ad una puntuale applicazione di quanto ivi previsto e di quanto, per il resto, stabilito dalla normativa statale e regionale in materia.

Nel caso di specie, in definitiva, l'avversata comunicazione dirigenziale non dispiega alcun effetto né sul piano attuativo né sullo schema di convenzione – non incidendo, pertanto, sulla potestà pianificatoria del Consiglio comunale –, ma si limita a disvelare l'evidenza, derivante dalla modifica normativa, dello spirare dei termini per la stipula della convenzione urbanistica, in diretta applicazione della legge; ragion per cui legittimamente la stessa è stata adottata dal Dirigente comunale, quale atto dovuto.

Sempre in via pregiudiziale, devono essere scrutinate le eccezioni pregiudiziali sollevate dall'Amministrazione resistente.

La prima eccezione è relativa all'inammissibilità del ricorso per mancata notifica alla Regione Emilia-Romagna, quale controinteressata.

L'eccezione è infondata.

Nel processo amministrativo assume la veste di controinteressato esclusivamente quel soggetto nominativamente indicato nel provvedimento gravato o agevolmente individuabile dallo stesso che, contestualmente, vanta un interesse contrario alla rimozione del provvedimento, rimozione che potrebbe comportare effetti negativi per la propria sfera giuridica (cfr. *ex plurimis* T.A.R. Lazio, Sez. V, 21 ottobre 2022 n. 13601).

Nel caso di specie, la Regione Emilia-Romagna non risulta vantare alcun interesse contrario alla rimozione del provvedimento gravato, non potendosi ritenere che la sola emanazione della Legge Regionale 28 dicembre 2021 n. 19 - che, all'art. 6, ha modificato l'art. 4, comma 5, della Legge Regionale 21 dicembre 2017 n. 24 -, possa fondare un interesse giuridicamente rilevante alla conservazione dell'atto.

È infondata, parimenti, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse dei ricorrenti, fondata sul rilievo che il gravato provvedimento, per essere una comunicazione che non esprime alcuna volontà dell'Amministrazione, non produrrebbe alcun autonomo effetto lesivo della sfera giuridica degli stessi.

Ed infatti, la comunicazione con cui il Dirigente del Settore Pianificazione e Sviluppo del Territorio del Comune, in data 15 febbraio 2023, confermava la precedente comunicazione del 12 ottobre 2022, anche in ragione degli approfondimenti giuridico amministrativi effettuati con la Regione, ribadendo che, per effetto della novella legislativa, il termine ultimo per la stipula della convenzione è (*rectius* era) quello del 1 gennaio 2023, dispiega – quand'anche come atto vincolato – un immediato effetto lesivo degli interessi di parte ricorrente, cui è *radicitus* preclusa la stipula della convenzione urbanistica per decorrenza del termine utile. Si è trattato, quindi, di una determinazione con cui l'Amministrazione comunale, prendendo atto di una sopraggiunta preclusione di legge, ha opposto un definitivo diniego alla richiesta, formulata da parte ricorrente il 30 dicembre 2022, di rifissazione al 1 gennaio 2024 del termine finale per la stipula della convenzione urbanistica.

Venendo alle residue censure di merito – una volta superata la questione del dedotto vizio di incompetenza –, l'odierno gravame è affidato a due motivi di ricorso.

Con il primo motivo si deducono la violazione ed erronea applicazione della legge con riguardo specifico al principio di irretroattività delle leggi.

Prospetta parte ricorrente che, nella fattispecie in questione, il Comune avrebbe violato il principio di irretroattività delle leggi, disponendo l'applicazione con efficacia retroattiva dello *ius superveniens*, che peraltro avrebbe determinato una retroattività *in malam partem*, con gravi effetti esiziali per gli interessi dei proponenti.

Sostiene, in particolare, come al momento dell'approvazione del PUA di iniziativa privata relativo alla "Scheda Norma D2 – [omissis]" fosse in vigore l'originaria formulazione dell'art. 4, comma 5, della Legge Regionale dell'Emilia-Romagna 21 dicembre 2017 n. 24; ragion per cui, in applicazione di tale originaria previsione, il termine per la stipula della convenzione urbanistica debba necessariamente intendersi quello del 1 gennaio 2024, e non quello imposto dal Comune (1 gennaio 2023) nell'illegittima applicazione retroattiva dello *ius superveniens*.

Il motivo è privo di pregio.

Giova preliminarmente chiarire che, in tema di programmazione e governo del territorio, i piani urbanistici attuativi e le convenzioni urbanistiche ad essi connesse non possono essere valutati atomisticamente, integrando gli stessi una fattispecie a formazione progressiva che, partendo dall'approvazione della pianificazione attuativa di iniziativa privata, si conclude proprio con la sottoscrizione della convenzione urbanistica.

E' vero che il piano urbanistico attuativo e lo schema di convenzione ad esso allegato costituiscono atti distinti ma giuridicamente connessi, che formano oggetto di un unico atto di approvazione, mentre la convenzione propriamente detta (cioè il contratto ad oggetto pubblico successivamente stipulato) costituisce certamente un atto negoziale autonomo, nel senso di essere giuridicamente distinto dal provvedimento - atto unilaterale di approvazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6955); tuttavia si tratta pur sempre di segmenti di un unico *iter* procedimentale volto a dare attuazione alla pianificazione urbanistica, quale espressione diretta del governo del territorio.

Trattasi, in definitiva, di unico procedimento complesso, attraverso il quale si realizza uno dei modelli di esercizio consensuale della potestà amministrativa, consacrato dall'art. 11 della Legge 7 agosto 1990 n. 241, nella forma della pianificazione urbanistica concertata.

Nel caso in cui tale procedimento complesso sia *in itinere*, deve trovare applicazione il principio del *tempus regit actum*, in ragione del quale la sopravvenienza normativa, intervenuta nel corso del procedimento, prima della conclusione dello stesso, deve necessariamente essere rispettata.

Al riguardo, è utile rammentare che, nei procedimenti amministrativi, la corretta applicazione del principio *tempus regit actum* comporta che devono essere considerate anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendosi considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio (T.A.R. Lombardia (Milano), Sez. III, 6 settembre 2021, n. 1969, Consiglio di Stato, sez. VI, 27 agosto 2020, n. 5260).

Detto altrimenti, per regola generale, lo *ius superveniens* trova immediata applicazione nei confronti dei procedimenti ancora *in itinere* alla data dell'entrata in vigore, in quanto la conclusione degli stessi deve uniformarsi alle norme giuridiche vigenti nel momento in cui sono adottati gli atti provvedimentali finali o sono conclusi gli accordi riconducibili alla categoria generale di cui all'art. 11 della Legge 7 agosto 1990 n. 241.

Ebbene, nella fattispecie *de qua agitur*, dopo l'approvazione del PUA non si era ancora addivenuti, nonostante le sollecitazioni dell'Amministrazione, alla stipula della convenzione urbanistica, con ciò profilandosi un procedimento *in itinere*, cui deve necessariamente trovare applicazione lo *ius superveniens*.

Tali principi generali sono, peraltro, declinati nello stesso articolo 4, comma 5, della Legge Regionale dell'Emilia-Romagna 21 dicembre 2017 n. 24, per come modificato dall'art. 6 della Legge Regionale 28 dicembre 2021 n. 19, a mente del quale "(...) *Per gli strumenti urbanistici attuativi il cui iter amministrativo sia stato avviato prima della data di entrata in vigore della presente legge, l'approvazione e la stipula della relativa convenzione urbanistica devono avvenire entro il termine perentorio di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Trascorsi i termini indicati nel primo e nel secondo periodo del presente comma, gli strumenti urbanistici ivi richiamati perdono la loro efficacia (...)*".

Di talchè deve ritenersi infondata la censura articolata nel primo motivo di ricorso.

Con il secondo motivo di ricorso si prospettano la violazione del principio dell'affidamento e il vizio di incompetenza.

Si deduce, in particolare, che l'operato del Comune avrebbe leso il legittimo affidamento dei ricorrenti, confidando gli stessi, in ragione del contenuto dispositivo della deliberazione del Consiglio Comunale n. 106 del 27 dicembre 2021, nella possibilità di addivenire alla stipula della convenzione entro la data del 1 gennaio 2024.

Il motivo è infondato.

Quanto al primo profilo di censura articolato dalla parte ricorrente, osserva il Collegio che non può ritenersi sussistente alcuna lesione dell'invocato legittimo affidamento della parte privata, dal

momento che il Comune, da un lato, prima della novella normativa, aveva più volte sollecitato i ricorrenti alla stipula della convenzione urbanistica, e dall'altro, dopo l'intervenuta modifica normativa, rilevata la perdurante inerzia degli stessi, aveva formalmente comunicato, con nota prot. 198513 del 12 ottobre 2022, il nuovo termine per la sottoscrizione della convenzione. In via generale, poi, vale il principio per cui, proprio perché la corretta applicazione del canone *tempus regit actum* comporta che la pubblica Amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, ne consegue che, fintantoché l'Amministrazione non ha concluso in senso a lui favorevole il procedimento, il privato richiedente non è titolare di una situazione sostanziale consolidata meritevole di tutela sotto il profilo del legittimo affidamento, ma di una mera aspettativa al conseguimento dell'utilità agognata (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 29 aprile 2019, n. 2768).

Quanto alla censura relativa al dedotto vizio di incompetenza, come già osservato nello scrutinio delle questioni pregiudiziali, la stessa è infondata.

Alla luce di quanto sopra, il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio a favore del Comune di Parma, liquidate in € 3.000,00 (tremila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 22 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Caterina Luperto, Referendario, Estensore

Paola Pozzani, Referendario

L'ESTENSORE

Caterina Luperto

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO