

ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI: Atti e provvedimenti amministrativi – Oggetto – Covid 19 – Sospensione generalizzata dei termini per la formazione degli strumenti urbanistici – Nullità – Difetto assoluto di attribuzione.

Tar Trento, Sez. Unica, 8 agosto 2022, n. 150

- in *Guida al diritto*, 36, 2022, pag. 88 e ss., con commento di Davide Ponte, *Non passa l'applicazione più ampia di una disposizione extra ordinem.*

“[...] non esiste alcun organo amministrativo dello Stato o di una Regione o di una Provincia autonoma che sia titolare del potere di disporre - pur a fronte di situazione straordinaria di necessità e urgenza come quella determinata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 - una sospensione generalizzata di quanto previsto da norme di legge (come quelle che fissano i termini per la formazione degli strumenti urbanistici). Detto in altri termini, l'ordinanza contingibile e urgente è un provvedimento con cui, avuto riguardo ad una specifica fattispecie, è possibile agire anche in deroga alla legge e non un provvedimento con cui, con riferimento a fattispecie non determinate, è possibile introdurre una disciplina alternativa a quella prevista dalla legge [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 luglio 2022 il dott. Carlo Polidori e uditi, per le parti, l'avvocato Andrea Lorenzi e l'avvocato dello Stato Gabriele Finelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I fatti di causa, come riferiti dalla società ricorrente, possono essere sintetizzati come segue.

La ricorrente è proprietaria delle particelle fondiarie 1121/1, 1121/2, 1125/2, 1121/3, 1123/3, 1123/4, 1124/1, 1125/4, 1125/5, 1125/6, 1125/9 e 1126/9, nonché proprietaria *pro tempore* della particella fondiaria 1125/7. Inoltre la ricorrente ha raggiunto con i proprietari delle particelle fondiarie 1125/3, 1123/2 e 1123/1 accordi che ne prevedono la cessione.

Tale compendio immobiliare era incluso dal previgente Piano Regolatore Generale (di seguito PRG) del Comune di Mori tra le aree a verde privato ed era interessato da un'ulteriore previsione

urbanistica, consistente nel prolungamento di via Fiumi con un asse viario destinato a innestarsi su via Lomba mediante una rotatoria.

Il Commissario *ad acta* all'uopo nominato ha adottato, con l'impugnata delibera n. 1 in data 30 ottobre 2019, la IV Variante al P.R.G. del Comune di Mori, finalizzata, ad operare, tra l'altro, una ricognizione delle aree residenziali, trasformando in sature quelle già edificate, nonché a prevedere, nei limiti del fabbisogno residenziale, nuove aree residenziali.

La ricorrente, presa visione della predetta delibera, si è però avveduta del fatto che la Variante, anziché prevedere il mantenimento della predetta strada di progetto e una nuova destinazione delle particelle a valle della nuova viabilità a fini residenziali, aveva confermato il vincolo di inedificabilità a verde privato e modificato l'andamento della strada di progetto. In particolare il tracciato di tale asse viario risultava traslato a ridosso della zona residenziale contraddistinta dal n. 156. Per tale ragione la ricorrente ha presentato osservazioni chiedendo di mutare la destinazione urbanistica delle aree in questione e di ripristinare l'originaria viabilità di progetto, manifestando la propria disponibilità a farsi carico della realizzazione della nuova strada.

La Variante è stata esaminata dalla Conferenza di pianificazione nella seduta del 5 marzo 2020, come risulta dal verbale n. 16/2020. Quindi il Commissario *ad acta* con la delibera n. 1 del 16 settembre 2020, ha disposto l'adozione definitiva della variante, con contestuale pronuncia sulle osservazioni presentate dagli interessati e sui rilievi mossi nella Conferenza di Pianificazione.

Tuttavia il Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio ha rilevato che l'adozione definitiva della Variante era intervenuta dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e la delibera commissariale era priva della necessaria motivazione in ordine all'urgenza di provvedere. Pertanto il Commissario *ad acta* con la delibera n. 1 del 1° febbraio 2021 ha provveduto ad annullare la propria precedente delibera e, contestualmente, a riadottare la Variante.

La IV Variante è stata definitivamente approvata dalla Giunta provinciale con la delibera n. 2093 del 3 dicembre 2021.

2. La società ricorrente - premesso, in punto di fatto, che le aree di sua proprietà sono ubicate in *«un contesto totalmente residenziale interessato nel corso degli ultimi dieci anni e costituente indubbiamente una delle direttrici di recente espansione residenziale del Comune di Mori»* e che la previsione viaria contenuta nel previgente PRG *«indicava in modo inequivoco, che i successivi tasselli pianificatori del PRG avrebbero previsto la trasformazione delle aree attualmente a verde privato in zone residenziali quantomeno sino alla nuova viabilità di progetto in modo tale tra l'altro di imporre ai proprietari delle suddette particelle di realizzare attraverso una convenzione*

di lottizzazione l'intervento infrastrutturale» - dei provvedimenti impugnati chiede l'annullamento, deducendo le seguenti censure.

I) *Violazione ed erronea applicazione dell'art. 37 della legge provinciale n. 15/2015, nonché dell'art. 57 della legge provinciale n. 6/2020; carenza di potere.*

La formazione della Variante è avvenuta durante il periodo emergenziale conseguente all'epidemia da Covid-19, caratterizzato dall'adozione, a livello nazionale e provinciale, di provvedimenti di sospensione o di proroga dei termini dei procedimenti amministrativi. In particolare l'art. 57, comma 1, della legge provinciale n. 6/2020 ha fissato in 240 giorni - decorrente dalla ricezione del parere espresso dalla Conferenza di pianificazione ai sensi dell'articolo 37, comma 6, della legge provinciale n. 15/2015 - il termine per l'adozione definitiva dei PRG e delle relative varianti.

Tuttavia, come risulta dall'impugnata delibera della Giunta provinciale, il parere della Conferenza di pianificazione, di cui al verbale n. 16/2020 del 5 marzo 2020, è stato trasmesso al Comune di Mori con la nota prot. n. 174684 in data 19 marzo 2020. Pertanto il predetto termine di 240 giorni è scaduto il 16 novembre 2020, ossia ben prima che il Commissario *ad acta* provvedesse, con la propria delibera n.1 del 1° febbraio 2021, all'adozione definitiva della Variante.

Trova, quindi, applicazione nel caso in esame l'art. 37, comma 8, della legge provinciale n. 15/2015, nella parte in cui prevede che la mancata adozione definitiva del piano entro il termine previsto (ossia entro il termine di 240 giorni previsto dall'art. 57 della legge provinciale n. 6/2020) comporta l'estinzione di diritto del procedimento, e il vizio del procedimento è destinato a riverberare i propri effetti anche sulla delibera di Giunta con cui è stata definitivamente approvata la Variante.

II) *Eccesso di potere per illogicità manifesta, travisamento della realtà, difetto di istruttoria, carenza di motivazione, nonché violazione dei principi di adeguatezza e economicità dell'azione amministrativa.*

Il previgente PRG prevedeva che il collegamento viario tra via Fiumi e via Lomba si sviluppasse mediante il prolungamento di via Fiumi e tale previsione costituiva la scelta più logica in quanto comportava un innesto con rotatoria su via Lomba, in assenza di raggi di curvatura pericolosi e riprendendo una fognatura esistente a suo tempo realizzata. Invece la Variante, pur confermando la necessità del collegamento viario, ne ha modificato l'andamento, prevedendo che la strada venga realizzata a ridosso delle aree edificate e che i veicoli provenienti da via Fiumi e diretti a via Lomba debbano compiere due svolte con angoli a 90°, che richiederanno raggi di curvatura significativi, e con un percorso lungo circa il doppio rispetto a quello originariamente previsto.

Inoltre la ricorrente nelle proprie osservazioni aveva rappresentato al Comune sia l'illogicità del nuovo tracciato sia che, in caso di destinazione a fini residenziali dei terreni circostanti, di proprietà della ricorrente medesima, ben avrebbe potuto essere imposta ai ricorrenti medesimi la realizzazione della strada a proprie cure e spese. Tuttavia l'osservazione è stata respinta con la seguente motivazione: *«la finalità del nuovo tracciato non è quella di creare un percorso veloce che oltretutto si ponga come alternativo al percorso interno con impianto semaforico bensì quella di creare una viabilità di quartiere a servizio della zona residenziale»*.

Ebbene, l'avversata scelta urbanistica è illegittima innanzi tutto perché non tiene conto delle previsioni di cui al D.M. 5 novembre 2001, che *«impongono raggi di curvatura di 19 m (art. 5.2.4), ossia sensibilmente maggiori rispetto a quelli previsti dalla variante qui adottata»*. Inoltre la strada in questione, per la parte in cui prosegue rispetto alla viabilità di progetto, rappresenta la via di penetrazione rispetto a zone residenziali, con la conseguenza che le vetture che se ne serviranno per girare a sinistra ed immettersi sulla nuova viabilità di progetto saranno fonte di pericolo per la circolazione stradale.

Inoltre risultano violati i principi di adeguatezza ed economicità dell'azione amministrativa, perché si prevede un collegamento viario sensibilmente più lungo e che dovrà essere realizzato ad iniziativa e a spese dell'Amministrazione. Difatti l'ubicazione della strada a ridosso del contesto edificato è destinata ad incrementare i costi connessi alle procedure espropriative, mentre il mantenimento della previgente previsione, unitamente al mutamento della destinazione urbanistica dei terreni contermini, avrebbe consentito al Comune di realizzare la strada a costo zero.

Né appare corretto affermare che la finalità del nuovo tracciato consiste nel *«creare una viabilità di quartiere a servizio della zona residenziale»*. Difatti, se fossero state destinate ad uso residenziale le aree attualmente destinate a verde privato, la strada avrebbe potuto mantenere i caratteri propri della viabilità di quartiere mediante idonei accorgimenti (ad esempio, limiti di velocità). Né tantomeno si evincono dalla relazione al PRG le ragioni giustificatrici della scelta, sebbene venga impresso un vincolo espropriativo, con la conseguenza che la scelta avrebbe dovuto essere motivata anche attraverso una comparazione tra l'ipotesi di mantenere il tracciato della viabilità originaria e quella di prevederne la traslazione a ridosso di aree già edificate.

Infine l'Amministrazione non ha considerato che l'asse viario previsto dalla previgente variante si sarebbe sviluppato su un sedime già interessato dal passaggio della rete fognaria.

III) *Violazione ed erronea applicazione dei principi di corretta pianificazione e localizzazione delle aree residenziali; eccesso di potere per illogicità manifesta, travisamento della realtà e difetto di istruttoria.*

Tra gli obiettivi dell'avversata variante vi era quello di operare una ricognizione delle zone residenziali, prevedendo nuove aree residenziali da utilizzare principalmente per la popolazione residente. Ebbene le aree di proprietà della ricorrente, pur essendo destinate a verde privato, sono ubicate in un contesto non idoneo ad essere utilizzato a fini agricoli. Del resto il verde privato costituisce *«la tipica destinazione di pertinenza rispetto ad aree edificate rappresentando di norma il giardino o comunque il piazzale che sono a servizio rispetto ad una costruzione di carattere residenziale»*. Tuttavia nel caso in esame la destinazione a verde privato *«è stata impressa senza alcun collegamento rispetto al contesto residenziale, come una sorta di destinazione a sé stante, assolutamente illogica posto che in questo modo l'unico risultato è quello di operare una sorta di congelamento della situazione in atto tenuto conto del fatto che i privati proprietari delle aree destinate a verde privato non possono utilizzarle sotto il profilo edificatorio (ad eccezione che per realizzare alcuni parcheggi interrati) e, dall'altro, i proprietari degli edifici residenziali limitrofi non hanno titolo per poter utilizzare le predette aree»*. Invece la destinazione dell'area ad uso residenziale, comunque soggetta a piano attuativo o a permesso di costruire convenzionato, avrebbe consentito all'Amministrazione di operare *«la ricucitura di un tessuto residenziale ormai definitivo»*.

D'altro canto la previsione relativa al collegamento tra via Fiumi e via Lomba mirava a consentire il pieno utilizzo edificatorio delle aree residenziali previste dal previgente piano e l'ulteriore naturale espansione della zona edificata. In altri termini *«il disegno pianificatorio del Comune di Mori era inequivocabilmente quello di prevedere uno sviluppo edificatorio delle aree residenziali previste dalle precedenti versioni del PRG, e, subito dopo il completamento di tale utilizzo, consentire una ulteriore espansione edificatoria prevedendo già (in modo corretto) che tale previsione avrebbe dovuto comportare la realizzazione del collegamento viario in parola»*. Dunque la scelta dell'Amministrazione è illogica e contraddittoria: illogica perché si prevede il mantenimento di una destinazione a verde privato in contrasto con la funzione che tale destinazione assolve; contraddittoria perché contrasta con il disegno di espansione dell'abitato già indicato nel previgente PRG.

Infine la scelta di consentire il naturale completamento della urbanizzazione della zona si sarebbe posta in piena sincronia con il criterio del contenimento del consumo del suolo, previsto dalla legge provinciale n. 15/2015, posto che via Lomba già costituiva una *«barriera»* idonea a evitare ulteriori espansioni dell'abitato e l'area destinata ricompresa tra via Lomba e l'esistente zona residenziale, è ubicata in un contesto già edificato e dotato di opere di urbanizzazione.

3. Il Comune di Mori si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e con memoria depositata in data 14 giugno 2022 ha replicato al primo motivo di ricorso osservando che nel caso in esame - per effetto delle ordinanze del Presidente della Provincia prot. n. A001/2020/174300/1 in data 18 marzo 2020 e prot. n. A001/2020/296873/1 in data 1° giugno 2020 - il termine di 240 giorni di cui all'art. 57 della legge provinciale n. 6/2020 ha iniziato a decorrere non già il giorno 19 marzo 2020, bensì il giorno 8 giugno 2020, ed è quindi scaduto il giorno 3 febbraio 2021, ossia dopo l'adozione della delibera commissariale n. 1 in data 1° febbraio 2021.

Inoltre il Comune, in replica alle restanti censure, ha precisato che l'avversata previsione urbanistica è stata introdotta perché, come può evincersi dalla relazione in data 19 maggio 2022 a firma del responsabile del Servizio Tecnico-Urbanistico della Comunità della Vallagarina, la previsione contenuta nel previgente P.R.G. *«non risolveva il nodo dell'innesto della viabilità a servizio della zona industriale (tratto nord di via Matteotti) con la via Lomba ... né quello del collegamento in sicurezza del quartiere residenziale con via S. Giovanni XXIII e il polo scolastico e sportivo»*: difatti in base a tale previsione occorreva *«creare due svincoli (rotatorie) per risolvere il problema degli innesti viari, mentre non era contemplato il collegamento con l'area pubblica»*. Dunque è stata introdotta una nuova previsione, che comporta la traslazione dell'asse viario verso nord, per circa 50 mt, e in base a tale previsione il tracciato stradale è più lungo di soli 60 mt rispetto a quello in precedenza previsto e comporta un maggior consumo di suolo pari a circa 360 mq, superficie peraltro ampiamente compensata dal venir meno della necessità di realizzare un secondo svincolo, in corrispondenza dell'innesto di via Matteotti su via Lomba. Può quindi ritenersi, secondo il Comune, che *«il consumo di suolo conseguente alla realizzazione delle due diverse ipotesi è sostanzialmente simile, ciò anche per quanto riguarda il valore delle aree da acquisire tramite procedura espropriativa che mantengono la destinazione urbanistica a verde privato»*.

Inoltre, sempre secondo il Comune, *«al di là delle supposizioni del ricorrente circa il sotteso disegno di realizzare il tracciato viario previsto dal previgente piano regolatore, in funzione prodromica per una paventata futura destinazione residenziale delle aree limitrofe, ... fino ad oggi tale ipotesi non è stata mai presa in considerazione dall'Amministrazione»*: difatti le aree stesse rimangono assoggettate alle disposizioni del Titolo 6° - Zone di tutela e protezione, e in particolare alla previsione dell'art. 57, che inibisce l'edificazione fuori terra.

Infine, secondo il Comune, la nuova previsione mira a creare una connessione tra via della Terra Nera e via Lomba, destinata al traffico veicolare di quartiere, senza gravare ulteriormente le viabilità di livello superiore. Difatti il nuovo asse viario ha dimensioni contenute, in funzione delle

esigenze locali, e la circolazione veicolare sullo stesso è destinata ad essere regolata con il limite di velocità di 30 Km/h, al fine di mitigarne l'impatto acustico.

4. La ricorrente con memoria depositata in data 5 luglio 2022 ha insistito, in particolare, per l'accoglimento del primo motivo osservando che legge provinciale 6 agosto 2020, n. 6, è posteriore all'ordinanza presidenziale prot. n. 174300 del 18 marzo 2020 e che il legislatore provinciale «*nella evidente consapevolezza della illegittimità della proroga attraverso un'ordinanza di termini che sono fissati dalla legge segnatamente dalla legge urbanistica, ha disposto che sino al 31.12.2020 a causa della situazione emergenziale il termine per l'adozione definitiva del PRG e delle sue varianti era fissato in 240 giorni dalla ricezione del parere espresso ai sensi dell'art. 37 comma 6 della l.p. 15/2015*». Deve allora ritenersi, secondo la ricorrente, che l'art. 57 della legge provinciale n. 6/2020 abbia sostituito le previsioni - «*pacificamente illegittime*» - contenute nella predetta ordinanza e che «*è in relazione ai contenuti della citata legge provinciale che occorre fare riferimento per stabilire se la riadozione del piano sia o meno stata tempestiva*». Dunque, posto che il verbale della Conferenza di pianificazione n. 16/2020 è stato trasmesso al Comune con nota del 19 marzo 2020, il termine per la definitiva adozione della Variante scadeva il 16 novembre 2020. La ricorrente ha poi insistito per l'accoglimento delle censure dedotte con gli altri motivi, confutando le difese svolte in giudizio dall'Amministrazione.

5. Alla pubblica udienza del 28 luglio 2022 il ricorso è stato chiamato e trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. L'esame del ricorso deve necessariamente iniziare dall'assorbente censura dedotta con il primo motivo, incentrata sulla violazione dell'art. 57 della legge provinciale n. 6/2020 e dell'art. 37 della legge provinciale n. 15/2015.

Tale censura muove dal presupposto che la tempestività dell'adozione definitiva della IV Variante, disposta con la delibera commissariale n. 1 del 1° febbraio 2021, debba essere valutata solo alla luce della disposizione transitoria del predetto art. 57, che ha fissato in 240 giorni il termine per l'adozione definitiva del PRG e delle relative varianti. Invece l'Amministrazione resistente eccepisce che tale valutazione deve tener conto anche della sospensione dei termini disposta dal Presidente della Provincia con l'ordinanza contingibile e urgente del 18 marzo 2020, a decorrere dal giorno 23 febbraio 2020, e cessata per effetto della successiva ordinanza contingibile e urgente del 1° giugno 2020, a decorrere dal giorno 8 giugno 2020.

2. Secondo l'art. 57 (rubricato “*Disposizione transitoria in materia di termini relativi alla pianificazione urbanistica*”) della legge provinciale 6 agosto 2020, n. 6, “*Fino al 31 dicembre 2020, in ragione della situazione eccezionale venutasi a creare in conseguenza della pandemia da*

COVID-19 e in deroga a quanto previsto dagli articoli 37, comma 8, e 39 della legge provinciale per il governo del territorio 2015, il termine per l'adozione definitiva del piano regolatore generale (PRG) e delle sue varianti è di 240 giorni dalla ricezione del parere espresso ai sensi dell'articolo 37, comma 6, della legge provinciale per il governo del territorio 2015; per le varianti urgenti e non sostanziali il termine previsto da questo comma è ridotto della metà” (comma 1), con la precisazione che “Questo articolo si applica anche ai PRG e alle varianti adottati in via preliminare alla data di entrata in vigore della presente legge” (comma 2), ossia alle varianti che risultavano adottate in via preliminare in data 7 agosto 2020.

Dunque, come accennato, la ricorrente sostiene che, ai sensi di tale disposizione transitoria, alla data del 1° febbraio 2021, ossia allorquando il Commissario *ad acta* ha provveduto all'adozione definitiva della Variante *de qua*, il termine per l'adozione definitiva della Variante stessa (fissato in 240 giorni e decorrente dalla ricezione del parere espresso dalla Conferenza di pianificazione ai sensi dell'articolo 37, comma 6, della legge provinciale n. 15/2015) era già decorso integralmente, perché tale termine ha iniziato a decorrere il giorno 19 marzo 2020 (data della ricezione del parere espresso dalla Conferenza di pianificazione) ed è venuto a scadenza il giorno 16 novembre 2020.

Invece, secondo la tesi dell'Amministrazione resistente, il predetto termine di 240 giorni ha iniziato a decorrere non già il giorno 19 marzo 2020, bensì il giorno 8 giugno 2020, ed è quindi venuto a scadenza il giorno 3 febbraio 2021. In particolare l'Amministrazione ha rimarcato che il Presidente della Provincia con l'ordinanza del 18 marzo 2020 ha disposto una generalizzata “*sospensione dei termini*” previsti dagli articoli 36, commi 2 e 3, 37, commi 5 e 8, e 39, comma 3, della legge provinciale n. 15/2015 “*per il periodo decorrente dal 23 febbraio 2020 e fino al ventesimo giorno successivo all'ultimo giorno di efficacia del DPCM 9 marzo 2020, emanato ai sensi dell'art. 3 del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 (“Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”)* e degli eventuali successivi decreti aventi le medesime finalità, allo scopo di evitare l'estinzione dei procedimenti riguardanti l'approvazione del piano regolatore generale e delle relative varianti” (cfr. il punto 6 dell'ordinanza). Inoltre con la successiva ordinanza presidenziale del 1° giugno 2020 è stata disposta, per quanto interessa in questa sede, “*la cessazione dell'efficacia dal 8 giugno 2020 delle specifiche “Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e termini connessi” contenute nella propria ordinanza del 18 marzo 2020 recante “Disposizioni relative a misure straordinarie in materia di termini di procedimenti amministrativi e scadenze per adempimenti e obblighi informativi in ragione dell'Emergenza epidemiologica da COVID-19 e altre disposizioni di materia di personale, ...”* (cfr. il punto 1 dell'ordinanza), individuando nel giorno 8 giugno 2020 la data a decorrere dalla quale

hanno ripreso a decorrere *“i termini massimi, anche perentori, di conclusione di tutti i procedimenti amministrativi, sospesi dall’ordinanza 18 marzo 2020 e di ogni altro termine sospeso ai sensi delle medesime disposizioni”* (cfr. il punto 3 dell’ordinanza).

La ricorrente ha replicato a tale assunto osservando che nel caso in esame deve farsi applicazione solamente dell’art. 57, comma 1, della legge provinciale n. 6/2020 perché le ordinanze presidenziali invocate da controparte sono *«pacificamente illegittime»*, stante la *«illegittimità della proroga attraverso un’ordinanza di termini che sono fissati dalla legge segnatamente dalla legge urbanistica»*, e precisando che la conferma di ciò sarebbe desumibile dal fatto che lo stesso Legislatore provinciale è intervenuto sulla materia di termini relativi alla pianificazione urbanistica con la disposizione transitoria dell’art. 57 della legge provinciale n. 6/2020.

3. Le parti del giudizio correttamente non dubitano dell’applicabilità della norma transitoria dell’art. 57 della legge provinciale n. 6/2020 (entrata in vigore il 7 agosto 2020, come previsto dall’art. 64 della legge stessa) alla fattispecie in esame. Del resto il secondo comma di tale articolo prevede espressamente che la norma transitoria si applichi anche alle varianti adottate in via preliminare alla data di entrata in vigore della legge provinciale n. 6/2020.

Dunque la prima questione che si pone all’attenzione del Collegio consiste nell’accertare la legittimità, o meno, della sospensione dei termini disposta, con l’ordinanza presidenziale del 18 marzo 2020, a decorrere dal giorno 23 febbraio 2020 e cessata, per effetto della successiva ordinanza del 1° giugno 2020, a decorrere dal giorno 8 giugno 2020.

La seconda questione - evidentemente subordinata alla prima - consiste nel verificare se la ricorrente potesse limitarsi ad eccepire l’illegittimità delle ordinanze presidenziali invocate da controparte, senza procedere all’impugnazione delle stesse, o comunque se questo Tribunale possa, d’ufficio, pronunciarsi su tali ordinanze, posto che trattasi, per l’appunto, di provvedimenti che non sono stati impugnati dalla ricorrente.

4. Avuto riguardo alla prima questione giova preliminarmente evidenziare che dalla lettura dell’ordinanza del 18 marzo 2020 si evince chiaramente che tale provvedimento è stato adottato sul presupposto che la sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi disposta con l’art. 103, comma 1, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (recante *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”*), convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, non trovasse applicazione nel caso dei procedimenti rientranti nelle materie attribuite alla competenza legislativa primaria della Provincia di Trento, ivi compresa la materia denominata *“urbanistica e piani regolatori”*, di cui dell’art. 8, comma 1, n. 5), del decreto del Presidente della Repubblica 31

agosto 1972, n. 670, recante “*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige*” (di seguito denominato Statuto speciale di autonomia). In particolare, ai sensi del predetto art. 103, comma 1, “*Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d’ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020*” (termine poi prorogato al 15 maggio 2020 dall’art. 37, comma 1, del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40). Peraltro, come accennato, sebbene tale articolo si riferisca, genericamente, ai “*procedimenti amministrativi su istanza di parte o d’ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data*”, il Presidente della Provincia il giorno successivo all’adozione del decreto legge n. 18/2020 ha ritenuto di poter e dover intervenire autonomamente sulla disciplina dei termini dei procedimenti amministrativi (e, per quanto più interessa in questa sede, sulla disciplina dei termini di legge relativi ai procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici).

In particolare, come risulta dalla motivazione dell’ordinanza in data 18 marzo 2020, «*in ragione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*» il Presidente della Provincia ha previsto «*misure straordinarie in materia di termini di procedimenti amministrativi e di scadenze per adempimenti e per obblighi informativi, disciplinati dalla normativa provinciale, compresi quelli volti al rilascio di provvedimenti previsti dalla normativa in materia ambientale*», precisando al riguardo quanto segue: «*Tali disposizioni si applicano ai procedimenti pendenti alla data di pubblicazione di questa anche in deroga a quanto previsto dalla disciplina provinciale vigente, fatto salvo quanto previsto dal disegno di legge n. 50 del 2020 in relazione al procedimento di accreditamento e di autorizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie e in relazione all’assegno unico provinciale. Le medesime disposizioni si applicano con riferimento ai procedimenti o adempimenti disciplinati dalla normativa statale e rientranti nella titolarità della Provincia, dei propri enti strumentali e degli enti locali siti nel territorio provinciale, ai sensi dello Statuto e delle relative norme di attuazione, fatta eccezione per le funzioni attribuite in delega alla Provincia autonoma di Trento. Le misure disposte da questo provvedimento si applicano anche quando il titolare del procedimento è un ente diverso dalla Provincia. Ai procedimenti e ai termini connessi non rientranti nell’ambito applicativo di queste lettera, si applica quanto disposto dal decreto legge n. 18 del 2020 in relazione alla sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed agli effetti degli atti amministrativi in scadenza*».

5. Posta tale premessa, occorre rammentare innanzi tutto che la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha trasformato la legge statale da fonte a competenza generale a fonte a competenza d'attribuzione, non ha interessato anche gli atti aventi forza e valore di legge. Dunque le Regioni e le Province autonome - in ossequio alla giurisprudenza costituzionale sul numero chiuso delle fonti del diritto e non essendo previsti dall'ordinamento atti di competenza delle Regioni e delle Province autonome aventi forza di legge regionale o provinciale - non possono emanare decreti legge regionali o provinciali nelle materie rientranti nella competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome. Si pone semmai il diverso problema di stabilire se il Governo possa, o meno, emanare decreti legge ai sensi dell'art. 77, comma 2, Cost. - oltre che nelle materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, comma 2, Cost. - anche nelle materie di competenza (esclusiva o residuale) delle Regioni, di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost. o (per quanto più interessa in questa sede) nelle materie attribuite alla competenza legislativa primaria della Provincia di Trento, ai sensi dell'art. 8, comma 1, dello Statuto speciale di autonomia.

Teoricamente potrebbe sostenersi che in tali materie neppure il Governo possa adottare decreti legge, perché agirebbe al di fuori della competenza legislativa dello Stato. Tuttavia così ragionando si perverrebbe al paradosso che nei "*casi straordinari di necessità e d'urgenza*" di cui all'art. 77, comma 2, Cost. nessun potere dello Stato è abilitato a intervenire: ciò in quanto: A) le Regioni e le Province autonome per le ragioni innanzi richiamate non possono adottare decreti legge; B) il Governo non può adottare decreti legge perché le relative leggi di conversione sarebbero tacciate di incostituzionalità per violazione all'art. 107 Cost., e ben più arduo sarebbe ipotizzare una sorta di conversione in sede regionale o provinciale di decreti legge adottati dal Governo.

Appare allora preferibile la tesi secondo la quale il decreto legge è una fonte del diritto *extra ordinem* e, quindi, ai sensi dell'art. 77, comma 2, Cost. il Governo è autorizzato ad intervenire anche al di fuori della competenza del legislatore statale, perché l'art. 117 Cost. concerne la competenza legislativa del Parlamento, ma non il potere di decretazione d'urgenza del Governo, specie laddove la situazione straordinaria di necessità e d'urgenza, pur riguardando una materia di competenza esclusiva regionale o di competenza primaria provinciale, non sia localizzata solamente sul territorio di una sola Regione o Provincia autonoma, bensì su tutto il territorio nazionale.

In definitiva, in costanza di una situazione straordinaria di necessità e urgenza riguardante l'intero territorio nazionale (come, ad esempio, quella determinata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella quale le Regioni le Province autonome non possono intervenire ai sensi dell'art. 77, comma 2, Cost. e il Governo, per parte sua, dovrebbe agire fuori competenza, si pone la

seguente alternativa: A) o si ritiene che nessuno è competente a intervenire, ma ciò è ovviamente assurdo; B) oppure è inevitabile ammettere che solo il Governo è abilitato a intervenire, adottando un decreto-legge. Deve allora ritenersi che in presenza di una situazione straordinaria di necessità e urgenza, uniformemente diffusa su tutto il territorio nazionale, il Governo sia autorizzato ad intervenire con un decreto legge anche al di fuori delle materie di competenza legislativa dello Stato, mentre la relativa legge di conversione non si pone in contrasto con la Costituzione perché lo stesso art. 77 Cost. è norma da interpretare nel senso che autorizza il Governo ad agire prescindendo dall'ordinario regime di riparto delle competenze previsto dall'art. 117 Cost..

Ciò posto - a prescindere da ogni ulteriore considerazione in merito, da un lato, alla possibilità di invocare anche l'art. 120 Cost. a supporto della tesi appena illustrata e, dall'altro, ai timori che la necessità ed emergenza di provvedere possa vanificare la sfera riservata alla competenza legislativa delle Regioni delle Province autonome - per quanto più interessa in questa sede viene in rilievo l'erroneità della tesi secondo la quale l'art. 103, comma 1, del decreto legge n. 18/2020 non era applicabile nel territorio della Provincia di Trento, sì da rendere necessaria l'adozione dell'ordinanza presidenziale del 18 marzo 2020 per conseguire l'analogo effetto di sospendere i termini relativi ai procedimenti amministrativi (ivi compresi i procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici). Difatti la sospensione disposta con il predetto art. 103 si configura come una misura adottata dal Governo per far fronte agli effetti su tali procedimenti della situazione di stallo determinata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha caratterizzato in modo pressoché uniforme tutto il territorio nazionale, ivi compreso il territorio della Provincia di Trento.

6. Fermo restando quanto precede, vi sono però anche altre ragioni che inducono a mettere in dubbio che - pur in costanza di una situazione come quella determinata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 - il Presidente della Provincia potesse intervenire a mezzo di un'ordinanza contingibile e urgente per disporre una sospensione generalizzata dei termini dei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici, come previsti dagli articoli 37 e 39 della legge provinciale n. 15/2015.

Nelle premesse della suddetta ordinanza presidenziale sono richiamati (nell'ordine di seguito riportato): A) l'art. 8, comma 1, punto 13), dello Statuto di autonomia, che prevede la competenza legislativa primaria della Provincia di Trento in materia "*opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche*"; B) l'art. 52, comma 2, dello Statuto di autonomia, che attribuisce al Presidente della Provincia il potere di "*adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni*"; C) l'art. 35, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, recante "*Norme di*

attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche”, nella parte in cui dispone che *“Gli interventi dello Stato hanno carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali e l’applicazione delle norme di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 996, non incide sulle competenze della regione e delle province né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti”*; D) l’art. 9, comma 1, n. 10), dello Statuto di autonomia, che attribuisce alla Provincia autonoma di Trento la competenza legislativa in materia di *“igiene e sanità”*; E) l’art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474, recante *“Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino - Alto Adige in materia di igiene e sanità”*, che individua le competenze degli organi statali in tale materia; F) la legge provinciale 1° luglio 2011, n. 9, recante la *“Disciplina delle attività di protezione civile in provincia di Trento”*.

Ebbene, a fronte di tale quadro normativo, il Presidente della Provincia non risulta titolare del potere di adottare - ai sensi del combinato disposto dall’art. 52 dello Statuto di autonomia con l’art. 2, comma 1, lett. j), della legge provinciale n. 9/2011 in materia di protezione civile (norme espressamente poste dallo stesso Presidente della Provincia a fondamento del potere esercitato con l’ordinanza del 18 marzo 2020) - un’ordinanza contingibile e urgente con cui viene disposta una misura come la sospensione generalizzata dei termini dei procedimenti in materia urbanistica, operante in tutto il territorio della Provincia di Trento, e ciò neppure in costanza di una situazione straordinaria di necessità e urgenza come quella determinata dall’emergenza epidemiologica da COVID-19 (pur diffusamente richiamata nella motivazione dell’ordinanza presidenziale del 18 marzo 2020), alla luce delle seguenti considerazioni.

Innanzitutto l’art. 2, comma 1, lett. j), della legge provinciale n. 9/2011, definisce la *“gestione dell’emergenza”* come *“l’insieme coordinato delle attività che, al verificarsi di un’emergenza, sono dirette all’adozione delle misure provvedimenti, organizzative e gestionali necessarie per fronteggiare la situazione e per garantire il soccorso pubblico e la prima assistenza alla popolazione, la realizzazione dei lavori di somma urgenza, degli interventi tecnici urgenti, anche per la messa in sicurezza delle strutture e del territorio, nonché il ripristino, anche provvisorio, della funzionalità dei beni e dei servizi pubblici essenziali”*, precisando che *“tra gli interventi tecnici urgenti rientrano anche quelli volti ad evitare o limitare l’aggravamento del rischio o l’insorgenza di ulteriori rischi connessi”*. Dunque - pur volendo interpretare estensivamente la nozione di *“gestione dell’emergenza”* e, in particolare, la nozione di *“misure provvedimenti, organizzative e gestionali necessarie per fronteggiare la situazione”* - è assai arduo ricomprendere tra queste misure un provvedimento amministrativo come l’ordinanza del 18 marzo 2020, che non

interviene direttamente su singoli aspetti concreti inerenti la gestione dell'emergenza sanitaria, ma incide direttamente su norme di legge che disciplinano l'ordinaria attività amministrativa (come quelle relative ai termini dei procedimenti in materia urbanistica).

Del resto lo stesso Presidente della Provincia nella motivazione dell'ordinanza del 18 marzo 2020 ha invocato disposizioni vigenti a livello nazionale come: A) l'art. 1, comma 1, lettera a), del D.P.C.M. 8 marzo 2020, evidenziando che tale articolo trova applicazione su tutto il territorio nazionale e «*dispone di evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute*»; B) l'art. 1, comma 1, lettera e) del medesimo D.P.C.M. 8 marzo 2020, evidenziando che con tale articolo «*si raccomanda ai datori di lavoro pubblici e privati di promuovere, durante il periodo di efficacia del presente decreto, la fruizione da parte dei lavoratori dipendenti dei periodi di congedo ordinario e di ferie*»; C) gli articoli 73, 87 e 103 del decreto legge n. 18/2020, che introducono (peraltro a mezzo di norme aventi forza e valore di legge), rispettivamente, semplificazioni in materia di funzionamento degli organi collegiali, misure straordinarie in materia di lavoro agile e di esenzione dal servizio e di procedure concorsuali, nonché misure relative alla sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi. Tuttavia non si comprende come tali disposizioni possano giustificare l'adozione dell'ordinanza del 18 marzo 2020 in assenza di un'apposita norma di legge che abiliti il Presidente della Provincia ad intervenire in via generalizzata sui termini dei procedimenti amministrativi.

In altri termini, ciò che si vuole evidenziare è che non è ammissibile ampliare oltre il limite della ragionevolezza l'ambito applicativo di una disposizione *extra ordinem* come l'art. 52, comma 2, dello Statuto di autonomia, che attribuisce ad un organo amministrativo - qual è pur sempre il Presidente della Provincia - il potere di agire anche in deroga alla normativa vigente (*ex multis*, T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 16 aprile 2021, n. 55; id., 12 marzo 2021, n. 36) in presenza di situazioni emergenziali. Del resto la migliore riprova di tale assunto si trae dalla circostanza che, a fronte dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, a livello nazionale una sospensione generalizzata dei termini relativi ai procedimenti amministrativi, ivi compresi quelli relativi alla pianificazione urbanistica, non è stata disposta con un D.P.C.M. (ossia con un provvedimento *extra ordinem* che rientra nel medesimo *genus* delle ordinanze di cui all'art. 52, comma 2, dello Statuto di autonomia), bensì con l'art. 103 decreto legge n. 18/2020, ossia con un atto avente forza e valore di legge, che da più parti è stato interpretato, correttamente, nel senso innanzi indicato dal Collegio, ossia nel senso che la sospensione dei termini ivi prevista dovesse trovare applicazione anche nella

materia del “governo del territorio”, sebbene l’art. 117 Cost. includa tale materia tra quelle a legislazione concorrente. Si vedano, ad esempio, la circolare dell’ANCI prot. n. 31/VSG/SD in data 8 aprile 2020, denominata “*Nota tecnica di approfondimento su sospensione termini di procedimenti amministrativi: edilizia, gare e contratti pubblici (articolo 103 DL 18/2020)*” e la coeva circolare della Regione Emilia Romagna denominata “*Art. 103 DL 18/2020. Integrazioni in merito alla circolare regionale del 18.03.200 (in merito alla sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi in materia di governo del territorio e proroga della validità degli atti in scadenza)*”.

7. Né vale a smentire tali conclusioni quanto recentemente affermato da questo stesso Tribunale (T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 12 marzo 2021, n. 36, cit.) con riferimento all’ordinanza del Presidente della Provincia di Trento n. 63 in data 15 gennaio 2021, nella parte in cui è stata disposta la sospensione della procedura relativa al referendum propositivo sul c.d. distretto biologico.

Con tale provvedimento - adottato anch’esso nell’esercizio del potere di cui all’art. 52, comma 2, dello Statuto speciale di autonomia - il Presidente della Provincia ha dilazionato lo svolgimento del predetto referendum evidenziando in motivazione (per quanto più interessa in questa sede) che «*la consultazione referendaria, che prevede il personale afflusso alle urne di migliaia di elettori, deve potersi svolgere in condizioni di sicurezza per la salute dei cittadini*», con conseguente necessità di intervenire «*al fine di evitare, con riferimento all’espletamento delle suddette procedure, fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale al di sotto delle misure precauzionali adottate, ai fini del contenimento alla diffusione del virus*».

Ebbene riguardo a tale provvedimento questo Tribunale ha affermato quanto segue: «... *non sfugge alla capacità derogatoria delle ordinanze contingibili e urgenti neppure la disciplina dei referendum propositivi provinciali, posta dalla legge provinciale n. 3/2003 (per l’appunto recante “Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali”)* in attuazione dell’art. 47, comma 2, dello Statuto È ben vero che ... in forza di tale disposizione statutaria e di quella del comma 5 dello stesso art. 47 ... anche le leggi in materia di “esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo”, al pari di quelle nella materia elettorale, sono oggetto di una “procedura rafforzata”, sì da garantirne la prioritaria valenza costituzionale. Tuttavia è altrettanto vero che una norma di pari rango del predetto art. 47 - qual è l’art. 52, comma 2, dello Statuto speciale - attribuisce espressamente al presidente della Provincia il potere di adottare “provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sicurezza e di igiene

pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni", senza prevedere limiti di sorta alla capacità derogatoria di tali provvedimenti, con la conseguenza che tali limiti vanno desunti dalla consolidata giurisprudenza innanzi richiamata. Non può, quindi, astrattamente negarsi ... che, se ricorrono i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente, attraverso un provvedimento della specie sia possibile sospendere una procedura referendaria in itinere (a dispetto dell'art. 21, comma 2, della legge provinciale n. 3/2003, che prevede possibilità di disporre la sospensione della procedura referendaria solo nel caso di anticipato scioglimento del Consiglio provinciale), o addirittura cancellare la data già fissata per lo svolgimento della consultazione referendaria».

Tuttavia da un confronto tra la fattispecie oggetto di tale pronuncia e quella oggetto del presente giudizio emerge che - mentre nel primo caso il Presidente della Provincia è intervenuto direttamente sullo svolgimento di un singolo procedimento amministrativo, in deroga alla disciplina posta dalla legge provinciale n. 3/2003 - con l'ordinanza del 18 marzo 2020 il Presidente della Provincia è, invece, intervenuto direttamente e in modo generalizzato sulla disciplina dei termini relativi ai procedimenti amministrativi, ivi compresi quelli relativi alla pianificazione urbanistica, sospendendone la decorrenza.

8. In definitiva con riferimento alla prima questione il Collegio ritiene innanzi tutto che la disposizione dell'art. 103, comma 1, del decreto legge n. 18/2020 fosse applicabile anche ai procedimenti in materia di formazione degli strumenti urbanistici nella Provincia di Trento. In tal senso militano sia l'interpretazione letterale di tale articolo, che non si riferisce solo ai procedimenti disciplinati dalla normativa statale, sia la tesi innanzi esposta, secondo la quale il Governo può adottare decreti legge anche nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, purché ricorrano le condizioni previste dall'art. 77, comma 2 Cost..

Inoltre il Collegio ritiene che le ordinanze contingibili e urgenti invocate dalla Difesa erariale siano invalide non solo perché il Presidente della Provincia ha agito sulla base dell'erroneo presupposto dell'inapplicabilità dell'art. 103, comma 1, del decreto legge n. 18/2020 nel territorio della Provincia di Trento, ma anche perché tali ordinanze sono state adottate in radicale carenza di potere, non potendo essere ricomprese tra i provvedimenti che il Presidente della Provincia può adottare ai sensi del combinato disposto dall'art. 52 dello Statuto di autonomia con l'art. 2, comma 1, lett. j), della legge provinciale n. 9/2011 in materia di protezione civile, né ricondotte alla competenza di altra autorità amministrativa (nazionale o provinciale). Del resto ciò trova una significativa conferma nel fatto che sulla disciplina dei termini relativi alla formazione degli strumenti urbanistici vigente nel territorio della Provincia di Trento è intervenuto dapprima il Governo in via

d'urgenza, con l'art. 103, comma 1, del decreto legge n. 18 del 2020, sospendendo tali termini, e poi (come correttamente evidenziato dalla parte ricorrente con la memoria depositata in data 5 luglio 2022) la stessa Provincia di Trento, nell'esercizio della potestà legislativa primaria ad essa attribuita in materia di *"urbanistica e piani regolatori"*, fissando con la disposizione transitoria dell'art. 57, comma 1, della legge provinciale n. 6/2020 in 240 giorni, decorrenti dalla ricezione del parere espresso dalla Conferenza di pianificazione, il termine per l'adozione definitiva del PRG e delle relative varianti.

9. Passando alla seconda delle questioni innanzi indicate, occorre preliminarmente rammentare che ricorrono nella giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. II, 14 gennaio 2022, n. 272) le seguenti affermazioni: A) la nullità del provvedimento amministrativo si configura solo nelle fattispecie tipizzate dal Legislatore nazionale nell'art. 21-*septies* della legge n. 241/1990, secondo il quale è nullo *"il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge"*; B) il *"difetto assoluto di attribuzione"*, quale causa tipica di nullità del provvedimento, si configura solo in caso di carenza di potere in astratto, ossia quando l'Amministrazione esercita un potere che nessuna norma prevede.

Ciò posto, è ben vero che, a fronte della scelta del Legislatore di codificare le ipotesi di nullità del provvedimento amministrativo, l'applicazione giurisprudenziale dell'art. 21-*septies* della legge n. 241/1990 è stata assai prudente, al punto che le ipotesi indicate dal Legislatore sono state spesso qualificate come meri *"casi di scuola"*. Tuttavia il Collegio - nel ribadire che la nullità del provvedimento amministrativo, come disciplinata dall'art. 21-*septies* della legge n. 241/1990, si configura solo in caso di mancato perfezionamento della fattispecie provvedimentale, oppure nel caso in cui il provvedimento sia espressione di un potere amministrativo del quale nessuna amministrazione è titolare (perché diversamente si pone una questione di competenza) o venga adottato in violazione o elusione del giudicato - ritiene che le suddette ordinanze siano viziate da difetto assoluto di attribuzione e, quindi, nulle perché nel caso in esame non si pone una questione di riparto di competenze tra diversi organi amministrativi dello Stato, o della Provincia di Trento, o ancora tra organi amministrativi dello Stato e della Provincia di Trento (come, ad esempio, nella fattispecie oggetto, *mutatis mutandis*, della sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 2 ottobre 2020, n. 10047), bensì un problema di carenza assoluta di potere. Difatti, come già detto, non esiste alcun organo amministrativo dello Stato o di una Regione o di una Provincia autonoma che sia titolare del potere di disporre - pur a fronte di situazione straordinaria di necessità e urgenza come quella determinata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 - una sospensione

generalizzata di quanto previsto da norme di legge (come quelle che fissano i termini per la formazione degli strumenti urbanistici). Detto in altri termini, l'ordinanza contingibile e urgente è un provvedimento con cui, avuto riguardo ad una specifica fattispecie, è possibile agire anche in deroga alla legge e non un provvedimento con cui, con riferimento a fattispecie non determinate, è possibile introdurre una disciplina alternativa a quella prevista dalla legge.

Del resto - giova ribadirlo - la conferma di ciò si trae dal fatto che sul computo dei termini di legge per la formazione degli strumenti urbanistici, applicabili nel territorio della Provincia di Trento, è intervenuto dapprima il Governo, ai sensi dell'art. 77, comma 2, Cost., con la disposizione dell'art. 103, comma 1, del decreto legge n. 18/2020 e, poi è intervenuta la stessa Provincia di Trento, nell'esercizio della potestà legislativa primaria in materia di *"urbanistica e piani regolatori"* ad essa attribuita, con la disposizione transitoria dell'art. 57, comma 1, della legge provinciale n. 6/2020.

10. Una volta qualificato, in applicazione del principio *iura novit curia*, il vizio delle suddette ordinanze come un difetto assoluto di attribuzione, resta solo da evidenziare che nessun rilievo assume la circostanza che la società ricorrente non le abbia impugnate (sebbene l'ordinanza del 18 marzo 2020 sia espressamente richiamata nella nota della Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio del 19 marzo 2000 a sua volta richiamata nella motivazione dell'impugnata delibera commissariale n. 1 in data 1° febbraio 2021), ma si sia limitata ad eccepirne l'invalidità.

Ai sensi dell'art. 31, comma 4, secondo periodo cod. proc. amm., *"La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice"*. Giova allora rammentare che la previsione secondo la quale la parte resistente può *"sempre"* (ossia anche dopo il decorso del termine decadenziale di centottanta giorni di cui dell'art. 31, comma 4, primo periodo cod. proc. amm.) sollevare in giudizio l'eccezione di nullità ha sollevato sin dall'origine dubbi interpretativi, con particolare riferimento alla ragione per cui l'amministrazione (che formalmente è la parte resistente nel processo amministrativo, unitamente ai controinteressati) dovrebbe eccepire un'invalidità che essa stessa ha causato. Al riguardo si potrebbe ipotizzare che l'amministrazione, in un giudizio instaurato per l'annullamento di un proprio atto, sia legittimata ad eccepirne la nullità in un'ottica di salvaguardia dell'interesse generale, che le imporrebbe di perseguire la rimozione degli atti affetti dai gravi vizi innanzi evidenziati. Nella stessa logica potrebbe ipotizzarsi che all'amministrazione convenuta sia consentito eccepire la nullità del provvedimento ogniqualvolta per il privato sia decorso il termine di decadenza per agire con l'azione di nullità.

Tuttavia queste ipotesi sono poco plausibili e, quindi, la dottrina ha optato per una diversa interpretazione della norma in questione, ricorrendo alla distinzione tra parte resistente in senso

formale e parte resistente in senso sostanziale. Ebbene, secondo tale condivisibile opzione ermeneutica, la previsione *de qua* si riferisce non già all'amministrazione convenuta in giudizio, bensì al privato che si trova nella posizione di resistente sostanziale, ossia alle ipotesi nelle quali, ad esempio, il privato abbia impugnato un provvedimento attuativo senza aver contestualmente impugnato l'atto presupposto e l'amministrazione eccepisca in giudizio la mancata impugnazione dell'atto presupposto. Deve allora ritenersi che il privato, divenuto parte resistente sostanziale, grazie all'art. 31, comma 4, secondo periodo cod. proc. amm. possa sempre eccepire la nullità dell'atto presupposto, com'è avvenuto nel caso in esame.

Quanto poi alla distinta, ma connessa questione della rilevabilità d'ufficio della nullità, la previsione dell'art. 31, comma 4, secondo periodo, cod. proc. amm. costituisce una deroga all'impostazione di stampo soggettivo della giurisdizione amministrativa, la quale, in accordo con il principio dispositivo e della domanda, è funzionale alla tutela dell'interesse legittimo del soggetto che si confronta con il potere amministrativo. Peraltro tale previsione non è l'unica parentesi di giurisdizione oggettiva che si rinviene nell'ordinamento processuale amministrativo, come dimostra - ad esempio - la legittimazione all'impugnazione degli atti dell'amministrazione che l'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990 riconosce all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

Ne consegue che la nullità delle ordinanze in questione, seppure non fosse stata eccepita dalla società ricorrente, avrebbe comunque potuto essere rilevata d'ufficio da questo Tribunale. Del resto, mentre risulta condivisibile la tesi secondo la quale il Giudice può rilevare, d'ufficio, la nullità di un provvedimento solo nell'ambito di un ricorso considerato ricevibile (come il presente ricorso), non appare invece condivisibile la tesi secondo la quale il rilievo d'ufficio sarebbe possibile solo in favore dell'amministrazione, ossia nel caso in cui la declaratoria di nullità dell'atto presupposto conduca al rigetto dell'azione intentata dal ricorrente. Difatti questa tesi non trova conforto nel testo della disposizione dell'art. 31, comma 4, cod. proc. amm. e comunque si porrebbe in contrasto con i principi del giusto processo richiamati dall'art. 2, comma 1, cod. proc. amm., primo tra quello per cui il processo amministrativo garantisce la "*parità delle parti*".

11. Accertata la fondatezza dell'eccezione sollevata dalla società ricorrente, il provvedimento di adozione definitiva della Variante *de qua* risulta adottato fuori termine perché l'adozione della Variante risale al 1° febbraio 2021, ma il termine di 240 giorni di cui all'art. 57 della legge provinciale n. 6/2020 scadeva non già il 3 febbraio 2021, come sostenuto dalla Difesa erariale facendo decorrere tale termine dal giorno 8 giugno 2020 (data in cui, ai sensi della seconda delle due ordinanze presidenziali di cui trattasi hanno ripreso a decorrere i termini sospesi con la prima ordinanza presidenziale), bensì il giorno 14 novembre 2020 (ossia decorsi 240 giorni dalla ricezione

del parere della conferenza di pianificazione n. 16/2020, avvenuta il 19 marzo 2020). Difatti, in ragione delle considerazioni innanzi svolte, vi è motivo di ritenere che, nel momento in cui la Provincia ha esercitato la propria competenza legislativa primaria in materia di *“urbanistica e piani regolatori”* per disciplinare con una norma transitoria i termini del procedimento di formazione degli strumenti urbanistici, la disposizione dell’art. 57 della legge provinciale n. 6/2020 fosse la sola applicabile alla fattispecie in esame. In altri termini, fino all’entrata in vigore di tale disposizione transitoria, stante la nullità dell’ordinanza del 18 marzo 2020, trovava applicazione l’art. 103, comma 1, del decreto legge n. 18/2020; invece dalla data di entrata in vigore della legge provinciale n. 6/2020 (8 agosto 2020), in applicazione dei principi in materia di successione di leggi nel tempo la disciplina della materia andava rinvenuta solamente nell’art. 57 di tale legge provinciale (come dedotto dalla società ricorrente), trattandosi di una norma introdotta dalla Provincia di Trento nell’esercizio della potestà legislativa primaria ad essa attribuita dallo Statuto speciale di autonomia nella materia denominata *“urbanistica e piani regolatori”*.

In via subordinata - pur volendo ritenere applicabile alla fattispecie in esame l’art. 103, comma 1, del decreto legge n. 18/2020 in combinato disposto con la disposizione transitoria dell’art. 57 della legge provinciale n. 6/2020 - il provvedimento di adozione definitiva della Variante (datato 1° febbraio 2021) risulterebbe comunque adottato fuori termine, perché il termine di 240 giorni scadeva non già il 3 febbraio 2021, come sostenuto dalla Difesa erariale facendo decorrere tale termine dal giorno 8 giugno 2020, bensì il giorno 11 gennaio 2021, avendo iniziato a decorrere dal giorno 15 maggio 2020, ossia dalla data fissata dall’art. 37, comma 1, del decreto legge n. 23/2020 (che ha novellato il predetto art. 103, comma 1).

12. In definitiva il ricorso dev’essere accolto e, per l’effetto, si deve disporre l’annullamento dalla delibera commissariale n. 1 in data 1° febbraio 2021, nonché della delibera della Giunta provinciale n. 2093 in data 3 dicembre 2021. Difatti, ai sensi dell’art. 37, comma 8, ultimo periodo, della legge provinciale 15/2015 (applicabile nel caso in esame per effetto del combinato disposto con l’art. 39 della legge provinciale 15/2015 e l’art. 57 della legge provinciale n. 6/2020), *“La mancata adozione definitiva del piano entro il termine previsto comporta l’estinzione di diritto del procedimento”*.

13. Inoltre, avuto riguardo agli effetti di tale statuizione, giova rammentare che, secondo una consolidata giurisprudenza (*ex multis*, Cons. giust. amm. reg. Sicilia, Sez. giur., 6 ottobre 2021, n. 837), il giudicato amministrativo - in assenza di norme *ad hoc* nel codice del processo amministrativo - è sottoposto alle disposizioni del codice di procedura civile e, quindi, di norma opera solo *inter partes*, in conformità a quanto previsto dall’art. 2909 cod. civ. per il giudicato civile; pertanto i casi di giudicato amministrativo di annullamento con effetti *ultra partes* si

giustificano in ragione dell'inscindibilità degli effetti del provvedimento. Si pensi all'annullamento di un regolamento (nel qual caso l'efficacia *erga omnes* dell'annullamento trova conferma nell'art. 14, comma 3, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo dev'essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato), o di atti plurimi inscindibili (come il decreto di esproprio di un bene in comunione) o di atti che dispongono unitariamente nei confronti di più soggetti (come nel caso del decreto di scioglimento di un Consiglio comunale).

L'efficacia *erga omnes* del giudicato di annullamento presuppone, quindi, l'esistenza di un legame indivisibile fra le posizioni dei destinatari, tale da rendere inconcepibile (logicamente, ancor prima che giuridicamente) che l'atto annullato possa continuare ad esistere per i destinatari che non lo hanno impugnato. Per tale ragione, secondo una condivisibile giurisprudenza (*ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 21 luglio 2021, n. 5056; Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 agosto 2000, n. 4253), l'annullamento giurisdizionale di uno strumento urbanistico, disposto per vizi del procedimento di formazione dello stesso o per vizi sostanziali che lo rendono illegittimo nel suo insieme, ha efficacia *erga omnes*, non potendosi ammettere che in questi casi il provvedimento possa esistere per taluni e non esistere per altri destinatari dello stesso.

Dunque, posto che il vizio relativo alla tardiva adozione definitiva della IV Variante costituisce un vizio del procedimento di formazione dello strumento urbanistico, l'accoglimento della domanda formulata dal ricorrente non può non produrre effetti *erga omnes*.

14. Tenuto conto della novità e della complessità delle questioni trattate, sussistono comunque i presupposti per compensare integralmente le spese di lite tra le parti costituite. Nulla si deve disporre per le spese con riferimento alla Provincia di Trento, che sebbene evocata in giudizio non si è costituita.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 38/2022, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la delibera del Commissario *ad acta* n. 1 in data 1° febbraio 2021 e la delibera della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 2093 in data 3 dicembre 2021.

Spese compensate.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 28 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente FF, Estensore

Alessandra Tagliasacchi, Consigliere

Cecilia Ambrosi, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Carlo Polidori

IL SEGRETARIO