Pubblicato il 05/04/2022
N. 02520/2022REG.PROV.COLL.
N. 07166/2021 REG.RIC.
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la presente
SENTENZA
sul ricorso numero di registro generale 7166 del 2021, proposto dai signori Marisa Davoli, Pierpaolo Spaggiari e Alessandra Spaggiari, nonché da Legambiente Novellara, rappresentati e difesi dall'avvocato Giovan Ludovico Della Fontana, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 30;
contro
il Comune di Novellara, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Preite, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonella Benveduti in Roma, via Asiago, n. 9;
nei confronti
la Provincia di Reggio Emilia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesca Preite, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Antonella Benveduti in Roma, via Asiago, n. 9;
per la riforma
della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione staccata di Parma, n. 102 del 27 aprile 2021.

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Novellara e della Provincia di Reggio Emilia;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 20 gennaio 2022 il consigliere Emanuela Loria;
Viste le istanze di passaggio in decisione depositate in data 14 gennaio 2022 dagli avvocati Giovan Ludovico Della Fontana e Francesca Preite;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO
1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:
a) dalle deliberazioni del comune di Novellara – nn. 12 del 28 febbraio 2018 e 43 del 5 settembre 2018 - recanti l'adozione e l'approvazione del P.O.C. per la realizzazione del primo lotto del secondo stralcio della tangenziale di Novellara;
b) dal decreto del presidente della Provincia di Reggio Emilia n. 181 del 9 agosto 2018 recante: *"Esame Piano operativo comunale "POC tangenziale secondo stralcio, primo lotto, asse TRE" del comune di Novellara – Delibera di C.C. n. 12 del 28 febbraio 2018, art. 34 comma 6 l.r. n. 20 del 2000*".
1.1. In punto di fatto, si rileva che:
a) con decreto del Presidente della provincia di Reggio Emilia n. 53, dell'8 luglio 2003, è stato approvato l'Accordo di programma tra provincia, comune di Novellara e comune di Campagnola Emilia per la realizzazione dell'asse stradale "Tangenziale Nord di Novellara" (accordo poi integrato il 3 aprile 2007, il 9 ottobre 2007 e il 30 luglio 2013); peraltro, già con il piano regolatore comunale (P.R.G.) del 1989, e con la variante al medesimo P.R.G. (approvata nel 1996), era stata prevista la nuova strada che avrebbe dovuto risolvere i problemi di traffico urbano evitando l'attraversamento del centro urbano;
b) con deliberazione di Giunta n. 83 del 28 ottobre 2003, il comune ha approvato il progetto preliminare della "Tangenziale Nord di Novellara", progetto in precedenza approvato in linea tecnica dalla Provincia, con deliberazione di Giunta n. 277 del 21 ottobre 2003, e dal Comune di Campagnola Emilia, con deliberazione di Giunta n. 73 del 5 settembre 2003;
c) la collocazione del nuovo asse stradale è stata individuata con le deliberazioni del Consiglio comunale di Novellara n. 93 del 29 novembre 2003 e n. 39 del 26 aprile 2004, rispettivamente di adozione e di approvazione del piano strutturale comunale (P.S.C.);
d) il progetto definitivo dell'intero asse stradale è stato approvato, in linea tecnica, con deliberazione di Giunta comunale di Novellara n. 77 del 13 luglio 2005, che ha suddiviso il progetto in tre stralci esecutivi; sul secondo stralcio, il Ministero per i beni e le attività culturali (Mibac) aveva imposto con decreto del 24 marzo 2005 n. 142/05 prescrizioni tali da impedirne, allo stato, la realizzazione;

e) in seguito all'approvazione del progetto definitivo, il comune, con deliberazione consiliare n. 45 del 28 luglio 2005, ha adottato il piano operativo comunale (P.O.C.) – primo stralcio – con l'apposizione, per la prima volta dopo l'entrata in vigore della l.r. n. 37 del 2002, del vincolo preordinato all'esproprio sulle aree destinate alla costruzione della "Tangenziale Nord di Novellara"; con deliberazione del Consiglio comunale di Novellara n. 31 del 27 aprile 2006 il POC – primo stralcio – è stato conseguentemente approvato;
f) la sig.ra Davoli Marisa ha proposto ricorso avanti al T.a.r. per l'Emilia-Romagna – sez. staccata di Parma (ricorso r.g.n. 436/2004) impugnando gli atti di adozione e di approvazione del P.S.C. e contro gli atti di adozione e approvazione del P.O.C. - primo stralcio;
g) l'istanza di sospensione degli atti è stata rigettata dal T.A.R. con ordinanza n. 231/2007 e quindi, nelle more del giudizio, il primo ed il terzo stralcio dell'opera in questione sono stati ultimati.
h) con la sentenza n. 692/2009, depositata il 26 ottobre 2009, il T.A.R. – decidendo sul ricorso r.g.n. 436/2004 e sui motivi aggiunti – ha respinto il ricorso principale e ha dichiarato in parte inammissibili e in parte ha respinto i motivi aggiunti; la sentenza è stata impugnata dalla sig.ra Davoli Marisa davanti al Consiglio di Stato.
i) nelle more del giudizio d'appello, il Mibac - direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia-Romagna (con decreto del 18 giugno 2009) - ha mutato il suo parere, rispetto al pronunciamento del 2005, e ha reso così possibile l'approvazione del progetto del secondo stralcio dei lavori;
l) con deliberazione della Giunta n. 55 del 9 aprile 2014, il comune ha provveduto a riapprovare in linea tecnica il progetto definitivo, limitatamente al secondo stralcio dei lavori, modificando il progetto al fine di ottemperare alle prescrizioni della Soprintendenza. Anche la Provincia, con deliberazione di Giunta n. 112 del 3 giugno 2014, ha approvato il progetto definitivo del secondo stralcio dei lavori.
m) con sentenza n. 3214/2014, depositata il 25 giugno 2014, il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.a.r. di Parma n. 692 del 2009 e ha annullato gli atti impugnati; in particolare ha annullato le deliberazioni comunali di adozione e di approvazione del POC 2006 - primo stralcio - e ha ritenuto caducati tutti gli atti di cui questi costituivano il presupposto;
n) con ricorso per ottemperanza *ex* art. 112 c.p.a., i signori Davoli Marisa, Spaggiari Pierpaolo e Spaggiari Alessandra (questi ultimi due in qualità di aventi causa da Davoli Marisa) hanno chiesto al Consiglio di Stato di *"ordinarsi l'ottemperanza della sentenza n. 3214/2014 ... dichiarando caducati, nulli ed inefficaci"* la deliberazione n. 112 del 2014 della Giunta provinciale e la deliberazione n. 55 del 2014 della Giunta municipale, adottati nelle more del giudizio d'appello;
o) nel corso del giudizio di ottemperanza, è intervenuta la deliberazione della Giunta del Comune n. 178 del 19 novembre 2014, che ha preso atto dell'avvenuto annullamento, da parte della sentenza n. 3214/2014 del Consiglio di Stato, del POC approvato nel 2006 e della conseguente caducazione *ex tunc* della deliberazione di Giunta municipale n. 55/2014;
p) con sentenza n. 1892 del 14 aprile 2015, il Consiglio di Stato ha dichiarato cessata la materia del contendere relativamente all'esecuzione degli atti comunali, respingendo invece il ricorso relativamente alla deliberazione della Giunta provinciale n. 112/2014 (per l'impugnazione della quale ha consentito la conversione dell'azione di ottemperanza in ordinaria azione di annullamento avanti al T.a.r.);
q) gli istanti hanno pertanto riassunto il giudizio davanti al T.a.r. per l'Emilia-Romagna – sez. staccata di Parma (ricorso r.g.n. 112/2015), impugnando la deliberazione della Giunta provinciale n. 112/2014;
r) il Comune – con le deliberazioni consiliari n. 87 del 11.12.2014 e n. 26 del 29.04.2015 – ha proceduto ad adottare e approvare nuovamente il POC finalizzato alla realizzazione del secondo stralcio dei lavori; con motivi aggiunti al ricorso r.g.n. 112/2015 i ricorrenti hanno impugnato anche tali nuovi atti del Comune;
s) nelle more del giudizio pednente avanti al T.a.r., la Provincia – con decreto del Presidente n. 163 del 29.09.2015 – in conseguenza della citata sentenza del Consiglio di Stato, ha rilevato che erano venuti a mancare i presupposti per considerare ancora efficace la deliberazione di Giunta provinciale n. 112 del 3 giugno 2014, di approvazione del progetto definitivo del secondo stralcio dei lavori e ha preso atto dell'avvenuta caducazione della stessa;
t) con sentenza n. 63/ del 29 febbraio 2016, decidendo sul ricorso r.g.n. 122/2015 e sui motivi aggiunti, il T.a.r. ha dichiarato cessata la materia del contendere relativamente all'impugnazione della deliberazione di Giunta provinciale n. 112/2014 e ha accolto il primo motivo aggiunto di ricorso, annullando le deliberazioni del Consiglio comunale di Novellara n. 87 del 11 dicembre 2014 e n. 26 del 29 aprile 2015 di adozione a approvazione del P.O.C. - stralcio, con assorbimento dei motivi di ricorso non esaminati. La sentenza è stata appellata da parte della Provincia e da parte del Comune;
u) con la sentenza n. 5919 del 28 agosto 2019, il Consiglio di Stato ha respinto gli appelli di Comune e Provincia e ha confermato la decisione n. 63/2016 del T.a.r. di Parma;
v) con le deliberazioni del Consiglio comunale n. 12 del 28 febbraio 2018 e n. 43 del 5 settembre 2018 il comune ha prima adottato e poi approvato il P.O.C. finalizzato a realizzare un primo lotto del secondo stralcio della tangenziale di Novellara, al fine di consentire l'avvio dei lavori sulla porzione di terreno per il quale i proprietari avevano sottoscritto un accordo bonario di cessione; su tale piano ha espresso parere favorevole la Provincia con il decreto del Presidente n. 181, in data 9 agosto 2018.
1.2. Hanno presentato ricorso dinanzi al T.a.r. i signori Marisa Davoli, Pierpaolo e Alessandra Spaggiari, Italia nostra e la sezione locale di Lega ambiente di Novellara, articolando tre autonomi motivi:
i) Violazione dell'art. 4 della l.r. Emilia Romagna n. 24 del 2017.

I ricorrenti sostengono che il comune avrebbe illegittimamente adottato il P.O.C. poiché l'art. 4 l.r. n. 24 del 2017 dispone, al comma 4, che nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della medesima legge (1 gennaio 2018) e la data di scadenza del termine per l'avvio del procedimento di approvazione del piano urbanistico generale (P.U.G.) stabilito dal precedente art. 3, comma 1, possono essere adottate in via transitoria solo varianti specifiche alla legislazione vigente e non già nuovi strumenti urbanistici disciplinati dall'abrogata legge regionale n. 20 del 2000, come i ricorrenti sostengono essere il P.O.C. impugnato.
ii) Eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto, travisamento, insufficienza di motivazione, contraddittorietà e illogicità; violazione dell'art. 17 della l.r. Emilia Romagna 18 maggio 1999 n. 9; dell'art. 20 della l. r. Emilia Romagna n. 3 del 2012; dell'art. 21 della l.r. Emilia Romagna n. 4 del 2018 nonché dell'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006.
Gli elaborati allegati al P.O.C. affermerebbero, del tutto erroneamente, che il tracciato della tangenziale sarebbe stato individuato all'esterno del centro abitato; inoltre, la valutazione ambientale sarebbe risalente al lontano 2004 per cui sarebbe stato necessario rinnovarla essendo venuta a scadenza nell'anno 2007.
iii) Violazione dell'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004 e dell'art. 9 della l.r. Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n. 24; violazione del principio di necessaria conformità del progetto definitivo dell'opera pubblica ai vincoli storico-artistici, architettonici e ambientali; illegittimità derivata.
I provvedimenti impugnati avrebbero violato le prescrizioni emanate dal Ministero per i beni e le attività culturali a tutela del paesaggio del 18 giugno 2009.
In particolare, i ricorrenti hanno sostenuto che nel caso in cui il decreto del 18 giugno 2009 - del direttore generale per i beni culturali e paesaggistici, attualmente vigente, ma oggetto di impugnativa davanti al T.a.r per il Lazio - venisse annullato, rivivrebbero le precedenti prescrizioni di tutela indiretta di cui al decreto n. 142 del 2005, che rendono illegittimo il P.O.C. impugnato in quanto *"il nuovo POC prevede che la tangenziale sia realizzata a raso anziché in trincea anche nel tratto di 120 metri interessato dall'asse di collegamento tra il Casino di Sotto e il Mulino di Sotto come invece prescritto dal decreto n. 142 del 2005 del 24 marzo 2005 del direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia Romagna.".*
1.3. L'impugnata sentenza - T.a.r. per l'Emilia Romagna, sezione staccata di Parma, n. 102 del 27 aprile 2021 -:
a) ha respinto l'eccezione di inammissibilità, per carenza di interesse ad agire, del ricorso proposto dai residenti (questo capo non è stato impugnato);
b) ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione di Italia nostra (questo capo non è stato impugnato);
c) ha accolto l'eccezione di difetto di legittimazione della sezione locale di Lega ambiente;
d) ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa della circolare regionale 14 marzo 2018 (questo capo non è stato impugnato);
e) ha in parte respinto e in parte dichiarato inammissibili i tre motivi: in particolare, ha considerato infondati i primi due motivi di gravame e ha dichiarato il terzo motivo inammissibile per difetto di interesse;
f) ha compensato le spese di lite.
2. Tre residenti e la sezione locale di Lega ambiente (ma non Italia nostra) hanno presentato l'appello in esame, articolando quattro motivi (da pagina 4 a pagina 19).
2.1. Si sono costituiti in giudizio il comune e la provincia per resistere.
2.2. Con ordinanza n. 4933 del 13 settembre 2021 è stata respinta la domanda cautelare.
2.3. In vista della pubblica udienza, gli appellanti hanno depositato memoria in data 20 dicembre 2021 (che modifica in parte le censure di primo grado), gli enti intimati documentazione fotografica in data 10 dicembre 2021.
3. Alla pubblica udienza del 20 gennaio 2022 la causa è stata spedita in decisione.
4. Preliminarmente il Collegio da atto che esaminerà direttamente ed esclusivamente solo le censure articolate nei motivi del ricorso di primo grado, che perimetrano il *thema decidendum* del giudizio in appello in quanto le doglianze articolate per la prima volta in tale sede sono inammissibili per violazione del divieto dei *nova* sancito art. 104 c.p.a. (conformi *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 1130 del 2016; sez. V, n. 5865 e 5858 del 2015, sez. V, n. 673 del 2015).
5. Il primo motivo di appello è infondato.
5.1. A mezzo di esso viene contrastata la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto dalla sezione locale di Legambiente.
5.2. Il Collegio osserva che, sul tema della legittimazione delle associazioni di tutela ambientale, sono stati elaborati dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, (cfr. sent. Ad. plen. n. 6 del 2020, e successivamente sez. IV, nn. 1535 del 2021 e 1137 del 2020), una serie di principi che trovano applicazione al caso in esame e che hanno correttamente condotto il primo giudice ad escludere la legittimazione attiva dell'associazione Legambiente Onlus, sede di Novellara.
In particolare, i principi enucleati sono i seguenti:
a) anche le associazioni che impugnano provvedimenti a tutela dell'ambiente devono provare in giudizio la sussistenza di tutte le condizioni dell'azione, ossia l'interesse ad agire, la *legitimatio ad causam*, il titolo o la legittimazione al ricorso);
b) per quanto riguarda la legittimazione al ricorso, ovvero la titolarità di un interesse differenziato dal *quivis de populo*, essa è stabilita *ex lege* per le associazioni nazionali iscritte nell'apposito registro tenuto dal Ministero dell'ambiente (artt. 13 e 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349);
c) per le associazioni (e le sezioni) di carattere locale, invece, deve essere fornita la prova rigorosa dei seguenti tre requisiti: *i)* che l'associazione tuteli in modo effettivo e non occasionale determinati interessi diffusi; *ii*) che abbia nel

suo statuto una disposizione specifica che qualifichi la tutela di questi interessi come finalità dell'associazione; *iii*) che sia configurabile un effettivo pregiudizio agli interessi giuridici protetti al centro dell'attività dell'associazione.
5.3. Nel caso in esame, è carente il requisito relativo alla effettiva e duratura rappresentanza di interessi diffusi.
Infatti – come correttamente rilevato dal T.a.r. alla stregua dello statuto del Circolo di Legambiente di Novellara depositato nel primo grado di giudizio - risulta che l'associazione ricorrente è stata costituita il 2 maggio 2019, ossia in un momento successivo alla presentazione del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado (depositato il 4 dicembre del 2018), e quindi la stessa, difettando del requisito della esistenza al momento della proposizione del ricorso, non può riconoscersi legittimata; né è risultato dimostrato in modo serio che tale associazione abbia un adeguato grado di rappresentatività e stabilità nell'area di riferimento.
Inoltre, sempre per quanto è dato desumere dallo statuto, l'attività svolta a tutela dell'ambiente dall'associazione è di tipo occasionale.
In definitiva, difetta il requisito indicato al punto 5.2., lettera c), punto *i)*.
6. Nel merito, i motivi posti a sostegno del ricorso di primo grado sono tutti infondati.
6.1. Con il primo motivo è dedotta l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione dell'art. 4 della l.r. n. 24 del 2017, giacché il POC non avrebbe potuto essere adottato dal Comune in quanto il menzionato articolo 4 dispone, al comma 4, che nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della medesima legge (1 gennaio 2018) e la data di scadenza del termine per l'avvio del procedimento di approvazione del Piano Urbanistico Generale (PUG) stabilito dal precedente articolo 3, comma 1, possono essere adottate in via transitoria solo varianti specifiche alla pianificazione urbanistica vigente e non già nuovi strumenti urbanistici disciplinati dall'abrogata legge regionale n. 20 del 2000, come i ricorrenti ritengono essere il POC impugnato.
Inoltre, il POC adottato ed approvato non potrebbe essere ritenuto legittimo quale variante ad un precedente POC in quanto *"nel nostro caso i precedenti POC del Comune di Novellara non sono più in vigore in quanto sono stati annullati in sede giurisdizionale come riconosciuto nelle stesse delibere impugnate. Per di più il POC approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 31/2006 non sarebbe più vigente anche a prescindere dal suo annullamento, in quanto ai sensi dell'art.30 della L.R. n.20/2000 il POC ha una efficacia temporale di cinque anni.*
Pertanto non sarebbe stato possibile adottare una variante a un POC non più vigente.
6.1.2. Il motivo è infondato.
E' utile citare testualmente l'articolo 4, comma 4, della legge regionale n. 24 del 2017, vigente al tempo dell'adozione delle due delibere del Consiglio Comunale di Novellara impugnate, testualmente recita: *"4. Fermo restando il rilascio dei titoli abilitativi edilizi per le previsioni dei piani vigenti soggette ad intervento diretto, entro il termine di cui al comma 1 possono altresì essere adottati i seguenti atti e può essere completato il procedimento di approvazione degli stessi avviato prima della data di entrata in vigore della presente legge:*
a) le varianti specifiche alla pianificazione urbanistica vigente, tra cui le varianti di adeguamento a previsioni cogenti contenute in leggi o piani generali o settoriali;
b) i piani attuativi dei piani regolatori comunali vigenti, anche in variante, di cui all'articolo 3 della legge regionale 8 novembre 1988, n. 46 (Disposizioni integrative in materia di controllo delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche);
c) i Piani urbanistici attuativi (PUA), di iniziativa pubblica o privata, di cui all'articolo 31 della legge regionale n. 20 del 2000;
d) i Programmi di riqualificazione urbana (PRU), di cui alla legge regionale 3 luglio 1998, n. 19 (Norme in materia di riqualificazione urbana);
e) gli atti negoziali e i procedimenti speciali di approvazione di progetti che comportano l'effetto di variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.".
In base alla disposizione testé citata, il divieto di adozione di nuovi strumenti urbanistici nell'arco temporale che va dal 1 gennaio 2018 fino alla scadenza del termine triennale di approvazione del P.U.G., subisce alcune eccezioni.
La questione fondamentale, quindi, sulla quale il primo giudice si è correttamente soffermato, è la individuazione della natura, tra le varie alternative qualificatorie, del P.O.C. adottato ed approvato dal comune di Novellara con le deliberazioni impugnate: *i)* nuovo .P.O.C. generale (che come tale, sarebbe illegittimo in quanto in contrasto col disposto del sopra menzionato articolo 4 della legge regionale n. 24 del 2017 che consente solo varianti specifiche agli strumenti urbanistici vigenti e non l'adozione di nuovi strumenti urbanistici generali); *ii)* variante dei precedenti P.O.C. (come tale illegittima in quanto l'ultimo P.O.C. generale del Comune di Novellara è stato annullato dal T.a.r. con la sentenza n. 63 del 2016 e, dunque, non può essere adottata una variante ad uno strumento urbanistico non più vigente); *iii)* strumento di pianificazione attuativo conforme al P.S.C. che dispone la localizzazione dell'opera pubblica e appone il vincolo pre-espropriativo alle aree interessate.
6.1.3. Dalla piana lettura delle deliberazioni impugnate è dato desumere che le stesse hanno inteso esprimere la volontà dell'ente di approvare una singola opera pubblica, ossia il secondo stralcio della "Tangenziale nord" del comune: nella deliberazione n. 12 si legge, infatti, che si tratta dell'adozione di *"un nuovo strumento urbanistico che consenta la realizzazione del lotto relativo al secondo stralcio della Tangenziale Nord di Novellara"* e, nell'oggetto, si afferma trattarsi dell'"A*dozione del POC finalizzato alla realizzazione del secondo stralcio, primo lotto, asse tre"*.
Pertanto, le deliberazioni impugnate n. 12 del 2018 e n. 43 del 2018 hanno avuto ad oggetto l'adozione e l'approvazione in un P.O.C. a "stralcio", concernente l'approvazione di una singola opera pubblica, ossia di uno degli stralci della tangenziale, per cui si tratta di atti che rientrano nelle previsioni della l.r. n. 20 del 2000, che menziona

espressamente *"le varianti specifiche alla pianificazione urbanistica vigente, tra cui le varianti di adeguamento a previsioni cogenti contenute in leggi o piani generali o settoriali"*.
Evenienza questa espressamente consentita ai sensi dell'art. 4, comma 4, della nuova legge regionale n. 24 del 2017, trattandosi comunque di un P.O.C. conforme alle previsioni del P.S.C., come è nel presente caso (cfr. deliberazione n. 12, p. 4, ultimo considerato).
Nessuna violazione dell'art. 4 l.r. n. 24 del 2017 può pertanto essere ravvisata sotto questo profilo.
Del resto, risulta convincente quanto evidenziato dalla difesa dell'amministrazione (pag. 13 memoria del 1 settembre 2021) laddove ha affermato che: *"al di là di quella che può essere considerata un'imprecisione lessicale, priva peraltro di conseguenze sulla correttezza del ragionamento (il POC, infatti, non costituisce "variante" al PSC, ma può solamente apportare "... rettifiche non sostanziali ai perimetri degli ambiti idonei ed ai corridoi individuati dal PSC" - art. 36-bis, comma 1, L.R. n. 20/2000), la sentenza impugnata ha colto perfettamente la finalità dell'art. 4, comma 4, L.R. cit.: la disposizione non può essere intesa nel senso prospettato dai ricorrenti, come escludente – oltre a qualunque variante generale agli strumenti urbanistici vigenti – anche qualunque intervento di attuazione dei medesimi, che non si configuri, secondo una lettura puramente formale, come "variante specifica". Questa lettura, peraltro, in Comuni che sono privi di un POC generale (come il Comune di Novellara), significherebbe la completa paralisi dell'attività di attuazione del PSC fino all'approvazione del nuovo PUG (e, in particolare, determinerebbe l'impossibilità di attuare il PSC per quanto riguarda le opere pubbliche). Non può essere stata questa l'intenzione del legislatore regionale nell'atto di inserire le disposizioni transitorie nella nuova legge urbanistica (ben consapevole delle difficoltà e dei tempi necessariamente non brevi per la redazione del nuovo strumento di pianificazione): il principio di continuità e buon andamento dell'attività amministrativa – oltre che come canone di condotta per i soggetti pubblici – assurge a regola ermeneutica nell'attività di applicazione delle disposizioni normative e impedisce di ritenere compatibile con il dettato dell'art. 97, comma 2, Cost. la disposizione regionale de qua, se venisse applicata con le modalità suggerite dai ricorrenti."*
6.1.4. Inoltre, le deliberazioni impugnate, nel localizzare l'opera pubblica in questione, hanno apposto il vincolo espropriativo e hanno recepito *in toto* le prescrizioni del Mibac e della direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia Romagna di cui al decreto n. 1945 del 2009 che ha superato, modificandolo, quanto era stato prescritto con il decreto emanato dalla medesima direzione n. 145 del 2005.
6.2. Con il secondo motivo è dedotta la illegittimità degli atti impugnati per contrasto con la normativa sulla V.I.A. regionale *ratione temporis* vigente.
Secondo i ricorrenti, la illegittimità sarebbe sostanzialmente consistita nell'aver considerato ancora vigente la deliberazione della Giunta regionale n. 2688 del 2004 (i cui effetti sarebbero scaduto nel 2007), che ha escluso la necessità di assoggettare a V.I.A. il progetto della tangenziale di Novellara.
6.2.1. Il motivo è infondato.
In primo luogo, l'art. 17 della l.r. n. 9 del 1999, nel testo sostituito dalla l. r. n. 3 del 20 aprile 2012 (poi abrogato dall'art. 32 comma 4 della l.r. 20 aprile 2018 n. 4), così recita(va):
"10. In conformità all'articolo 26, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in nessun caso può farsi luogo all'inizio dei lavori senza che sia intervenuto il provvedimento di V.I.A. ed i progetti sottoposti a V.I.A. devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di V.I.A. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto, il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di V.I.A. deve essere reiterata."
La disposizione, pertanto, prevedeva un vincolo di durata della V.I.A., ma non del provvedimento che, all'esito dello *screening*, escludesse proprio la necessità di sottoporre a V.I.A. l'opera pubblica, come è avvenuto nel caso in esame.
6.3. Del tutto ipotetico – e come tale inammissibile - è il terzo motivo (pag. da 8 a 10) del ricorso di primo grado laddove si basa sopra l'eventuale futuro annullamento giurisdizionale del decreto direttoriale del 2009 con altrettanto ipotetica reviviscenza delle prescrizioni recate dal decreto del 2005.
7. Conclusivamente, il ricorso in appello va respinto con conferma della sentenza di primo grado.
8. Le spese del giudizio seguono, come di regola, il criterio della soccombenza, e sono liquidate come da dispositivo.
P.Q.M.
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello r.g.n. 7166/2021, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Condanna gli appellanti, in via solidale, a rifondere le spese di giudizio in favore del Comune di Novellara, che liquida in euro 10.000,00 (diecimila), oltre accessori come per legge se dovuti.
Compensa le spese di giudizio nei confronti della Provincia di Reggio Emilia.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:
Vito Poli, Presidente
Francesco Gambato Spisani, Consigliere
Alessandro Verrico, Consigliere
Giuseppe Rotondo, Consigliere
Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Emanuela Loria

IL PRESIDENTE
Vito Poli

IL SEGRETARIO