

Pubblicato il 10/01/2018

N. 00016/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00184/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 184 del 2017, proposto da WWF - Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature onlus, Panda **Imola** - Associazione di volontariato onlus, Legambiente Medicina, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, Stefano Frascineti, Maria Bianconi, tutti rappresentati e difesi, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti Matteo Ceruti e Federico Gualandi, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo sito in Bologna, Galleria G. Marconi 2;

contro

- la Regione Emilia-Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Gaetano Puliatti, Claudia Menini, con domicilio eletto presso lo studio del primo sito in Bologna, viale Aldo Moro, n. 52;
- Arpae Emilia Romagna, Provincia di Ravenna, Città Metropolitana di Bologna, Comune di Riolo Terme, Comune di **Imola**, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;
- Agea - Agenzia per le erogazioni in agricoltura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato, presso i cui uffici distrettuali è domiciliata per legge in Bologna, via Guido Reni, n. 4;

nei confronti di

- Consorzio Azienda Multiservizi Con.Ami, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Caia e Stefano Colombari, con domicilio eletto presso lo studio del primo sito in Bologna, Galleria Cavour, n. 6;

- Herambiente s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Piron, Doris Mansueto, Tiziana Sogari, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Pietro Acri sito in Bologna, Galleria Cavour n. 6;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia Romagna datata 21 dicembre 2016, n. 2262 dal titolo «provvedimento di VIA del progetto per la ampliamento della discarica Tre Monti: recupero volumetrico in sopraelevazione del 3° lotto nel comune di **Imola** (BO) - Proponenti CON.AMI ed Herambiente» pubblicata sul B.U.R.E.R. del 9 gennaio 2017 e i relativi allegati;

- *in parte qua*, di ogni altro atto presupposto, collegato, inerente, conseguente e derivato, ivi compresi, ove occorrer possa: i verbali e gli esiti della conferenza di servizi conclusasi il giorno 12 dicembre 2016; la determinazione dell'A.R.P.A.E. - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia - Romagna n. DET-AMB-2016-5011 del 13/12/2016 recante autorizzazione integrata ambientale per il “Comparto polifunzionale di trattamento rifiuti Tre Monti” - modifica sostanziale dell'autorizzazione integrata ambientale, relativa al progetto di recupero volumetrico in sopraelevazione del 3° lotto della discarica di rifiuti non pericolosi “Tre Monti” (punto 5.4 dell'Allegato VIII al d.lgs. n° 152/06 e ss.mm.ii.) e ricomprensente l'attività connessa alla discarica di trattamento di rifiuti urbani non differenziati e di rifiuti speciali non pericolosi a prevalente frazione organica - impianto TMB”;

- la determinazione dell'A.R.P.A.E.- Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia - Romagna - Struttura Autorizzazioni e Concessioni (SAC) di Bologna n. DET-AMB-2017-331 del 25/01/2017 recante "Modifica sostanziale dell'autorizzazione unica rilasciata dalla Città Metropolitana di Bologna alla società Herambiente s.p.a., ai sensi dell'art. 12 del d. lgs. 387/2003, con atto n. 2145 del 14.08.2015, per la costruzione ed esercizio di impianto di produzione di energia elettrica mediante combustione di biogas da discarica e delle opere/infrastrutture connesse ubicato in comune di **Imola**, loc. Tre Monti, via Pediano n. 52”; la nota del Servizio aree protette foreste e sviluppo della montagna della Regione Emilia-Romagna, NP.2016.23538 del 01.12.2016 recante comunicazione dell'esito positivo della pre-valutazione di incidenza ambientale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Emilia-Romagna, del Consorzio Azienda Multiservizi Con.Ami, di Herambiente s.p.a. e di Agea - Agenzia per le erogazioni in agricoltura;

Viste le memorie delle parti a sostegno delle rispettive tesi difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il dott. Giuseppe La Greca;

Uditi nell'udienza pubblica del 31 ottobre 2017 gli avv.ti: M. Ceruti per la parte ricorrente; G. Puliatti e

C. Menini per la Regione Emilia Romagna; P. Acri, in sostituzione dell'avv. D. Mansueto, per Herambiente s.p.a.; G. Caia per il Consorzio Con.Ami;

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Oggetto della controversia è la procedura di valutazione di impatto ambientale del progetto di ampliamento, presentato dal Consorzio Con-Ami (proprietario della discarica) e da Herambiente s.p.a. (gestore della discarica), inerente all'ampliamento in sopraelevazione della discarica "Tre Monti" 3° lotto e (originaria) realizzazione in estensione di un 4° lotto, procedura conclusasi con il provvedimento del 21 dicembre 2016.

2.- I ricorrenti espongono che in data 3 agosto 2015 le parti proponenti hanno presentato, con richiesta di attivazione della procedura V.I.A., il progetto di recupero volumetrico in sopraelevazione e realizzazione di un nuovo lotto della discarica di cui trattasi già destinata a ricevere rifiuti urbani e speciali. Su tale progetto il Segretariato regionale Emilia Romagna del Ministero dei beni culturali ha espresso parere paesaggistico non favorevole per le criticità involgenti sia la sopraelevazione, sia l'ampliamento in estensione. Il successivo 25 ottobre 2016, sulla base di un parere della Regione Emilia Romagna che evidenziava i limiti dimensionali entro i quali la realizzazione della discarica avrebbe dovuto mantenersi, i proponenti hanno chiesto che la procedura di valutazione di impatto ambientale fosse limitata al solo lotto in sopraelevazione, con espunzione della parte inerente al 4° lotto in estensione. Sulla base di tale richiesta la Regione Emilia Romagna ha quindi provveduto alla convocazione della conferenza di servizi al fine di procedere alla delibazione del progetto in corrispondenza della sola parte inerente alla sopraelevazione. In tale occasione, il Ministero dei beni culturali, anch'esso convocato, con nota del 3 novembre 2016 ha evidenziato di aver già espresso il proprio parere ritenendosi esonerato da un nuovo esame che, per un ulteriore progetto, avrebbe potuto essere reso nell'ambito di una nuova procedura autorizzativa. La conferenza di servizi si è svolta in data 12 dicembre 2016 ed il provvedimento conclusivo è stato emesso il 21 dicembre seguente.

3.- I ricorrenti hanno impugnato, con richiesta di annullamento, tale ultimo provvedimento e gli atti connessi avverso i quali hanno dedotto i vizi come di seguito rubricati:

1) Incompetenza dell'organo per mancata applicazione dell'art. 14-*quater* della l. n. 241 del 1990. Rileva parte ricorrente che in presenza di un motivato dissenso del Ministero dei beni culturali la questione avrebbe dovuto essere rimessa al Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-*quater*, comma 3, della l. n. 241 del 1990; l'Amministrazione non avrebbe dovuto esprimersi senza attivare tale procedura di rinvio, non potendosi, in tesi, ritenere superabile tale dissenso in conferenza di servizi alla stregua di quanto invece accade in relazione ad interessi non sensibili;

2) Eccesso di potere sotto diversi profili. Non sarebbero chiari i presupposti sulla base dei quali l'Amministrazione regionale ha ritenuto di poter prescindere dal parere negativo del Ministero dei beni culturali poiché il progetto, come evidenziato nel precedente parere reso dal medesimo Ministero, darebbe luogo ad una grave alterazione del paesaggio e non indicherebbe le soluzioni alternative ipotizzate per superare le criticità riscontrate sotto il profilo ambientale. Sostengono che, nel caso di

specie, non avrebbe potuto trovare applicazione il meccanismo della tacita acquisizione del consenso prevista dall'art. 14-ter, comma 7, della L. 241/1990 per il caso di amministrazioni inerti e silenti. Quanto al precedente parere del Ministero dei beni culturali sostengono che esso non avrebbe potuto considerarsi *tamquam non esset* poiché avrebbe ad oggetto non solo il 4° lotto ma anche la mantenuta sopraelevazione;

3) Violazione degli artt. 5, 22 e dell'allegato VII del d.lgs. n. 152 del 2006, eccesso di potere. Sostengono i ricorrenti che nel caso di specie ci si troverebbe al cospetto di un «artificioso frazionamento di un unitario progetto di ampliamento della discarica» che andava sottoposto, secondo la tesi esposta, a valutazione di impatto ambientale nella sua globalità al fine di verificare gli effetti cumulativi. Ciò sul rilievo che l'articolazione in più parti avrebbe una connotazione elusiva della disciplina di riferimento considerato che la realizzazione del 4° lotto sarebbe sempre rimasta attuale;

4) Violazione dell'art. 24, comma 9-bis, d.lgs. 152/2006 e dell'art. 15-bis l.r. 9/1999. Il nuovo progetto avrebbe dovuto essere sottoposto alle procedure partecipative con ripubblicazione dell'avviso di un nuovo deposito della modificata documentazione progettuale e dello studio di impatto ambientale ai fini della consultazione pubblica e della possibilità di presentare osservazioni;

5) Eccesso di potere per plurima violazione del procedimento; violazione degli artt. 13 e 15-bis della l.r. 9/1999; ulteriore violazione dell'art. 24, comma 9-bis, d.lgs. n. 152/2006. Poiché i proponenti in data 8 agosto 2016 hanno depositato «chiarimenti» circa la valutazione di tutte le matrici ambientali compresa una «valutazione modellistica della diffusione in atmosfera delle polveri», aventi asserite connotazioni di modifiche sostanziali al progetto depositato, l'Amministrazione avrebbe dovuto procedere alla pubblicazione degli elaborati. Ciò alla luce anche dell'ulteriore circostanza che le integrazioni sarebbero state qui presentate su base volontaria e non su richiesta dell'Amministrazione;

6) Violazione dell'art. 5 e dell'allegato g) del d.P.R. 357/1997, violazione dei contenuti minimi prescritti dalla d.g.r. Emilia Romagna 1191/2007, eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione ed illogicità manifesta in relazione alla V.Inc.A. Non sarebbe stata condotta la procedura di V.Inc.A. - valutazione di incidenza ambientale - prescritta dall'art. 5 del d.P.R. 357/1997 nonostante l'asserito significativo impatto potenziale del progetto di ampliamento della discarica su siti appartenenti alla rete Natura 2000;

7) Violazione dell'art. 21 ed allegato VII al d.lgs. 152/2006; eccesso di potere per carenza di istruttoria ed illogicità manifesta in relazione all'omessa valutazione delle possibili alternative ed alla c.d. «opzione zero». Sarebbe totalmente mancata un'effettiva analisi delle alternative e dell'opzione zero sul rilievo che le comparazioni tra le ipotesi alternative e la soluzione individuata sarebbero state sviluppate in modo soltanto apparente, «trascurando gran parte dei caratteri ambientali e sociali di interesse»;

8) Violazione dell'art. 4 e dell'allegato VII del d.lgs. 152/2006; eccesso di potere per carenza di istruttoria ed illogicità manifesta in relazione all'impatto del progetto sulla salute pubblica. Malgrado le ricadute sanitarie legate alla attività di discarica sulla popolazione residente abbiano costituito oggetto di richiesta di chiarimenti, nel caso di specie ad avviso di parte ricorrente sarebbe stato prodotto dal proponente uno studio che utilizza come indicatore/tracciante degli effetti dell'impianto sulla salute pubblica il particolato PM10, anziché l'acido solfidrico H2S;

9) Eccesso di potere per carenza di istruttoria ed illogicità manifesta in relazione all'omessa considerazione della situazione di contaminazione dell'area a seguito del cedimento del sistema profondo di captazione del percolato. Ad avviso di parte ricorrente non sarebbe stata valutata la contaminazione cui il sito darebbe luogo alla luce dell'ulteriore sovraccarico di rifiuti.

4.- Si sono costituite in giudizio la Regione Emilia Romagna, Agea, Herambiente s.p.a. ed il Consorzio Con-Ami. Sebbene raggiunti dalla notificazione del ricorso, l'Arpae Emilia Romagna, la Provincia di Ravenna, la Città Metropolitana di Bologna ed i Comuni di Riolo Terme e di **Imola** non si sono costituiti in giudizio.

5.- La Regione Emilia Romagna ha evidenziato che il precedente parere negativo del Ministero dei beni culturali riguarderebbe soltanto la parte progettuale inerente alla realizzazione del 4° lotto poi espunta e che per la parte inerente alla sopraelevazione esso non aveva efficacia vincolante, trattandosi di un intervento privo di impatto con zone soggette a tutela paesaggistica. Ne discenderebbe che nel caso di specie non può applicarsi la disposizione che regola l'acquisizione di pareri vincolanti ai fini della conferenza dei servizi. Per la parte inerente alla sopraelevazione, ad avviso della Regione, il parere era ultroneo e non obbligatorio e, dunque, a seguito della rimodulazione del progetto esso avrebbe perso la sua efficacia con conseguente assenza di ogni obbligo di rimettere la questione al Consiglio dei Ministri. Ha altresì osservato che il richiamo nel provvedimento conclusivo all'art. 14-*quater* comma 7 della l. n. 241 del 1990 è da intendersi quale erronea formula di stile.

Quanto alla complessiva portata dell'intervento ha aggiunto che nessun frazionamento del progetto sussisterebbe poiché il progetto relativo alla sola sopraelevazione sarebbe connotato da una sua autonomia funzionale, non necessitava di ulteriori adempimenti pubblicitari e l'asserito mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento non poteva dar luogo all'invalidità del provvedimento.

6.- Herambiente s.p.a. ha evidenziato la asserita infondatezza delle pretese di parte ricorrente. La difesa della società ha osservato che:

- nel caso di specie, come evidenziato nei provvedimenti impugnati, si è in presenza di una riduzione del precedente progetto già sottoposto a parere del Ministero dei beni culturali e tale connotazione esonerava l'Amministrazione dal procedere all'assolvimento di ulteriori obblighi di pubblicazione;
- nel merito delle previsioni progettuali, la rivisitazione del progetto con espunzione della parte relativa al 4° lotto avrebbe reso lo stesso paesaggisticamente compatibile con eliminazione di ogni problema legato alla sussistenza di vincoli poiché la parte relativa alla sopraelevazione non sarebbe oggetto della tutela prevista dal d. lgs. n. 42 del 2004;
- nessuna violazione dell'obbligo di valutare effetti cumulativi sarebbe stata perpetrata in ragione della circostanza che il progetto è stato rivisitato al fine di rispettare le previsioni del piano regionale di gestione dei rifiuti e, quanto all'asserita violazione dell'obbligo di pubblicazione, i nuovi elaborati sarebbero stati redatti nel senso di ridurre l'impatto ambientale;
- in relazione all'asserita omessa valutazione di incidenza ambientale, il progetto di ampliamento della discarica (sia nella versione originaria che in quella definitivamente approvata) non ricadrebbe

all'interno di siti Natura 2000 e, pertanto, la valutazione di incidenza non andava svolta;

- quanto all'asserita omessa valutazione della c.d. opzione zero, gli interventi sulla discarica sono previsti dagli atti di pianificazione regionale e che, nel caso di specie, sarebbe stato pure dato atto della valutazione di soluzioni alternative;

- da ultimo, in relazione ai potenziali effetti di contaminazione del sito, il procedimento di bonifica non può in alcun modo essere, in tesi, ricompreso nell'ambito del procedimento di VIA.

7.- Il Consorzio Con.- Ami. ha evidenziato che il parere del 16 settembre 2016 rilasciato dal Ministero dei beni culturali risulterebbe essere superato poiché per effetto del ridimensionamento del progetto la parte relativa alla sopraelevazione non sarebbe interessata dai vincoli previsti dal d. lgs. n. 42 del 2004. In tal senso non vi era dunque necessità di attivare il procedimento di cui all'art. 14-*quater*, comma 3 della legge n. 241/1990, disposizione, questa che, secondo la tesi del Consorzio resistente, sarebbe «derogata in materia di VIA dall'art. 25, comma 3-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 (nel testo applicabile quando si svolgeva la Conferenza di servizi di cui trattasi)». In relazione alla presunta omessa valutazione degli impatti cumulativi ha sottolineato che la stessa valutazione è stata posta in essere e che tali effetti costituiranno, comunque, oggetto della valutazione di impatto ambientale inerente alla realizzazione del 4° lotto. Esso ha aggiunto che, nel caso di specie, la riformulazione dei progetti non avrebbe dato luogo a modifiche sostanziali sicché nessun obbligo di pubblicazione sarebbe stato violato essendosi limitati i proponenti ad una «collazione della documentazione presentata ai fini della procedura di VIA [...], limitandola alla volumetria in sopraelevazione di capacità pari a 375.000 t». Da ultimo il Con.-Ami ha evidenziato l'asserita infondatezza delle ulteriori censure.

8.- Parte ricorrente, con memoria, ha dubitato della legittimità costituzionale della l.r. n. 13 del 2015 - questione ritenuta inammissibile dalle controparti - per la parte in cui essa attribuisce all'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia funzioni non solo di analisi, vigilanza e controllo, ma anche di autorizzazione e concessione in diverse materie ambientali. Ad avviso di parte ricorrente la legge regionale violerebbe la regola tratteggiata dalla Corte costituzionale secondo cui le funzioni tecnico scientifiche, di consulenza e controllo in materia ambientale sono «da tenere separate dall'amministrazione attiva e da esercitare ai distinti livelli, statale e provinciale (o regionale), mediante apposite agenzie, dotate di autonomia».

9.- In prossimità della discussione del ricorso nel merito le parti hanno depositato repliche.

10.- All'udienza pubblica del 31 ottobre 2017, presenti i procuratori delle parti che hanno ribadito le rispettive tesi difensive, il ricorso, su richiesta degli stessi, è stato trattenuto in decisione.

11.- Il ricorso, poiché fondato nei termini appresso specificati, deve essere accolto.

12.- La questione di fondo oggetto del primo motivo di ricorso è data dalla correttezza o meno dell'operato dell'Amministrazione la quale in sede di provvedimento conclusivo della valutazione di impatto ambientale non ha tenuto conto del parere non favorevole del Ministero dei beni culturali reso al di fuori della conferenza di servizi ed ha dato per acquisito il relativo assenso sulla realizzazione del progetto di sopraelevazione della discarica.

Nel parere del Ministero dei beni culturali datato 16 settembre 2016, si legge:

- quanto all'ampliamento in estensione della discarica, che esso «[...] interessa un'area coperta da bosco [...]» e che «le opere previste di sagomatura e regimazione delle acque, di installazione delle recinzioni e di impianto della viabilità interna e di cantiere, sono incompatibili e arrechino un irreversibile impatto paesaggistico negativo [...]»;

- quanto alla sopraelevazione, che sussiste una «grave alterazione del paesaggio derivante dalla sopraelevazione della discarica attuale, con un innalzamento della collina artificiale che arriverebbe a nascondere il profilo delle colline retrostanti [...]» e «tale alterazione sarebbe chiaramente visibile dalla viabilità panoramica circostante, disattendendo l'indicazione del PTPR per i sistemi dei crinali e collinare e cioè *salvaguardare gli scenari d'insieme e la particolarità geomorfologiche nelle loro caratteristiche sistemiche*».

L'art. 14-*quater* della l. n. 241 del 1990 vigente *ratione temporis* stabiliva che «[...] ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che ha natura di atto di alta amministrazione [...]».

L'art. 14-*ter*, comma 7 della medesima legge n. 241 del 1990, sempre nel testo vigente *ratione temporis*, stabiliva che «si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata».

La giustificazione offerta dalla Regione Emilia Romagna e patrocinata anche dai soggetti proponenti il progetto circa la mancata considerazione, nel decidere, del predetto parere negativo del Ministero dei beni culturali la si rinviene nella scelta degli stessi proponenti di separare, ai fini della valutazione di impatto ambientale, l'intervento volto alla sopraelevazione da quello inerente alla realizzazione del 4° lotto, separazione dichiaratamente volta a rimuovere le criticità riscontrate rispetto alle previsioni del piano regionale di gestione dei rifiuti. Ad avviso della Regione, poiché la nuova formulazione progettuale della sopraelevazione sarebbe estranea a qualsiasi vincolo ex d. lgs. n. 42 del 2004, il parere reso dalla Soprintendenza e confermato in prossimità della seduta della conferenza di servizi sarebbe ormai privo di efficacia in ragione anche dell'assenza di specifici vincoli su tale area e considerato che la sopraelevazione ricadrebbe nell'area di sedime sulla quale la discarica «Tre Monti» già insisteva.

Osserva il Collegio che, al di là dell'effettiva assenza del vincolo paesaggistico sul sito in argomento (e parte ricorrente ha revocato in dubbio l'assenza di vincoli sul Rio Rondinella), sulla base del modulo procedimentale degli artt. 14 e ss. della l. n. 241 del 1990, l'Amministrazione avrebbe dovuto tener conto del parere negativo espresso dal Ministero dei beni culturali il 16 settembre 2016 e successivamente confermato, non foss'altro perché lo stesso riguardava anche la porzione del progetto di sopraelevazione - già oggetto di parere negativo - e non soltanto la realizzazione del 4° lotto. Né vale obiettare che con la modifica del progetto quel parere, quanto alla prospettazione delle parti resistenti, non sarebbe stato più necessario: la valutazione di acquisire il pronunciamento del Ministero anche in

relazione al progetto modificato è stata operata, nei fatti, dalla stessa Amministrazione regionale. Essa ha, infatti, ritenuto, quanto al progetto originario, di dover acquisire ancora una volta il parere anche con riferimento alla sopraelevazione e, una volta modificato il progetto, di dover comunque convocare il predetto Ministero alla conferenza di servizi successiva a tale revisione progettuale, facendo poi discendere dalla mancata partecipazione di quest'ultimo il relativo assenso pur in presenza di un precedente pronunciamento negativo reso nello stesso procedimento. Delle due l'una: o il parere, come affermato dalla Regione Emilia Romagna era da considerarsi effettivamente necessario in presenza, comunque, di una sopraelevazione della discarica ovvero, se considerato ultroneo, non sarebbe giustificato il coinvolgimento del Ministero dei beni culturali nella conferenza di servizi successiva al ridimensionamento del progetto.

Ciò detto, dagli atti di causa si evince chiaramente che il progetto per la realizzazione del 4° lotto, su cui grava uno specifico vincolo, ha seguito un iter parallelo a quello per la realizzazione della sopraelevazione e ciò malgrado la formale separazione dei due interventi. Orbene, tale circostanza avrebbe dovuto condurre la Regione a valutare, ai fini del corretto iter procedimentale, l'impatto ambientale in un'ottica complessiva dell'intervento. Sul punto, costituisce massima giurisprudenziale consolidata quella secondo cui il potere di controllo del Ministero dei beni culturali ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, si estende oltre il dato meramente cartografico del vincolo o di quello fisico del bene tutelato, pur dovendo esso sempre giustificare l'esercizio dei propri poteri sulle aree esterne di interferenza, in quanto strettamente strumentali alla conservazione del bene paesaggistico tutelato. In linea con tale percorso argomentativo, è stato, in ogni caso, affermato che «in tale ambito valutativo, infatti, il paesaggio, quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella rivincente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo» e che «ai fini della valutazione dell'impatto ambientale il paesaggio si manifesta quale componente qualificata ed essenziale dell'ambiente, nella lata accezione che di tale bene giuridico ha fornito l'evoluzione giurisprudenziale, anche costituzionale» (*ex aliis*, Corte Cost. 14 novembre 2007, n. 378).

13.- L'Amministrazione, dunque, anche sotto tale profilo non avrebbe potuto ritenere acquisito in senso favorevole il parere del Ministero dei beni culturali in una fattispecie in cui lo stesso era stato ritualmente reso in senso negativo, né detto parere neppure poteva ritenersi inefficace a seguito delle modifiche progettuali avendo riguardato, *ab origine*, l'intero impianto progettuale. In tal senso anche l'affermazione di Herambiente s.p.a. secondo cui le considerazioni del Ministero dei beni culturali circa l'alterazione del paesaggio sarebbero «apodittiche» deve essere disattesa sul rilievo che è proprio tale ultima affermazione a risultare labialmente resa avendo la stessa Regione Emilia Romagna ritenuto necessario, come s'è detto, il (nuovo) coinvolgimento del Ministero dei beni culturali alla conferenza di servizi successiva alla modifica progettuale. Né in tal senso può costituire elemento idoneo a superare le critiche di parte ricorrente l'affermazione della parte pubblica resistente secondo cui il parere del Ministero dei beni culturali sarebbe stato considerato in seno allo studio di impatto ambientale (S.I.A.). Come si è già ampiamente detto non è stato qui rispettato il modulo procedimentale proprio della conferenza di servizi avendo erroneamente l'Amministrazione dato per acquisito un parere che invece era negativo.

14.- Evidenziata l'erroneità dell'agire amministrativo, l'Amministrazione avrebbe dovuto trarre le dovute conseguenze in relazione alla previsione dell'art. 14-*quater* della l. n. 241 del 1990, disposizione, questa, applicabile anche ai procedimenti in materia di valutazione d'impatto ambientale in forza del richiamo alla l. n. 241 del 1990, contenuto nella l.r. n. 9 del 1999 (art. 18, comma 2) e

relativa anche alle posizioni di dissenso delle amministrazioni discendenti da atti non provvedimentali.

Su tali ultimi aspetti deve nondimeno ricordarsi che: a) sono numerosi i rinvii contenuti alla legge n. 241 del 1990 ad opera della l.r. Em. Rom. n. 9 del 1999 («Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale»); b) costituisce consolidata massima giurisprudenziale quella secondo cui (*cfr.* Cons. St., sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059), «in presenza di pareri negativi resi noti - benché con modalità diverse da quelle formalmente prescritte - all'Amministrazione precedente in sede di conferenza di servizi [...] tali pareri negativi - se ritualmente espressi, “da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico”, ovvero “della salute e della pubblica incolumità” - rendono la conferenza non più competente a provvedere, subentrando al riguardo i poteri di alta amministrazione del Governo, ex art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990; quando invece, come nella situazione in esame, le Amministrazioni anzidette abbiano espresso motivato parere negativo, ma al di fuori degli schemi procedurali prescritti, gli effetti sopra indicati non possono che essere esclusi. Non per questo, tuttavia, deve ritenersi preclusa qualsiasi considerazione per le ragioni di interesse pubblico, sottostanti al parere e meritevoli di salvaguardia, in conformità al principio di buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché in applicazione dei criteri del “giusto procedimento”, enunciati nell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 (in termini di economicità, efficacia, trasparenza ed effettività della tutela, di rilievo comunitario): centrale al riguardo – per quanto qui interessa – appare l'esigenza di “leale collaborazione” fra amministrazioni pubbliche, ribadita dal più volte citato art. 14-*quater*, terzo comma, della medesima legge n. 241/90» (Cons. St. n. 709 del 2015).

15.- Alla luce delle suesposte considerazioni il ricorso, in accoglimento del primo motivo, deve essere accolto con conseguente annullamento del provvedimento reso all'esito della conferenza di servizi. Poiché il motivo accolto attiene a profili involgenti la competenza dell'organo, le ulteriori doglianze devono rimanere assorbite.

16.- Le spese seguono la regola della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo; va disposta la compensazione nei confronti delle parti controinteressate costituite avuto riguardo alle relative posizioni procedurali mentre le spese vanno dichiarate irripetibili nei confronti dell'Arpa Emilia Romagna, della Provincia di Ravenna, della Città Metropolitana di Bologna, del Comune di Riolo Terme, del Comune di **Imola**, poiché non costituiti in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione seconda), definitivamente pronunciando **sul ricorso in epigrafe, lo accoglie** nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla, per quanto di ragione, i provvedimenti impugnati, salvi gli ulteriori provvedimenti.

Condanna la Regione Emilia Romagna alla rifusione, in favore dei ricorrenti, delle spese processuali e degli onorari di causa che liquida in complessivi € 6.000,00 (euro seimila/00) oltre accessori come per legge; compensa le spese nei confronti delle altre parti costituite. Dichiarà irripetibili le spese nei confronti dell'Arpa Emilia Romagna, della Provincia di Ravenna, della Città Metropolitana di Bologna, del Comune di Riolo Terme, del Comune di **Imola**, non costituiti in giudizio.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 31 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Maria Ada Russo, Consigliere

Giuseppe La Greca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giuseppe La Greca

IL PRESIDENTE

Giancarlo Mozzarelli

IL SEGRETARIO

•

© 2014 - giustizia-amministrativa.it

[Guida al sito](#)
[Mappa del sito](#)
[Accessibilità](#)
[Regole di accesso](#)
[Informativa privacy](#)
[Condizioni di utilizzo](#)