

Publicato il 13/06/2022

N. 00512/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00712/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 712 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Gianni Camorani, Roberto Bassi, Adele Valgimigli, Raffaella Castellari, Francesco Farolfi, Paolo Tabanelli, Fabio Tabanelli, Claudio Tabanelli, Massimo Valenti, Stefano Valenti, Davide Balducci, Silvia Casadio, Maria Camorani, Luciano Camorani, Giacomo Balducci, Massimiliano Camorani, Claudio Medri, Amedeo Zattoni, Roberto Zardi, Maria Zardi, Annunziata Zardi, Romano Visani, Daniele Benati, Giuseppe Benati, Stefano Alberghi, Marco Laghi, Marino Bertaccini, Gabriele Bordini, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Benedetto e Giacomo Graziosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero della Difesa, Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, ivi domiciliataria ex lege, via A. Testoni, 6;

Comune di Castel Bolognese, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Guido Mascioli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di Ravenna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Livia Molducci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Anas s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Enrico Gualandi e Francesca Bonparola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Enrico Gualandi in Bologna, viale Angelo Masini, 8;

Regione Emilia Romagna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Argnani e Gaetano Puliatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Gaetano Puliatti in Bologna, viale Aldo Moro, n. 52;

Unione della Romagna Faentina, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e la Protezione Civile, Autorita' di Bacino Distrettuale del Fiume Po, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti:

a) del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. 10922 del 1.7.2020 con cui :

- è stata decretata la conclusione positiva della conferenza di servizi decisoria ex D.P.R. n. 383/1994 sul Progetto Definitivo della “S.S. 9 Via Emilia - Variante di Castel Bolognese” redatto da ANAS;

- è stato accertato il perfezionamento dell'intesa tra lo Stato e la Regione Emilia Romagna, ai sensi del D.P.R. n. 383/1994, in merito alla localizzazione della citata opera viaria in Variante alla pianificazione urbanistica “secondo l'Elenco degli elaborati del “Progetto definitivo” allegato allo stesso decreto;

- ha apposto il vincolo preordinato all'esproprio sulle aree da espropriare, occupare e/o asservire per la realizzazione dell'opera ai sensi dell'art. 10

D.P.R. n. 327/2001;

b) degli elaborati progettuali approvati dal Decreto ministeriale 1.7.2020 ai fini della procedura ex D.P.R. n. 383/1994 (c.d. “Progetto Esecutivo-Revisione D-febbraio 2020”), atti ad oggi non conosciuti;

c) di tutti gli atti, pareri, determinazioni, delibere, nulla osta e verbali resi od acquisiti nel procedimento conferenziale ex art. 383/1994 concluso con il Decreto ministeriale 1.7.2020, atti ad oggi non conosciuti;

d) delle controdeduzioni di ANAS S.p.a. alle osservazioni dei ricorrenti, versate nel procedimento conferenziale ed approvate dagli enti partecipanti, atto ad oggi non conosciuto;

e) della delibera di Giunta Regionale n.732 del 25.6.2020 con cui la Regione ha espresso l'assenso all'intesa sull'opera viaria in oggetto;

f) della delibera del Consiglio Comunale di Castel Bolognese n. 21 del 18.6.2020, resa nell'ambito della conferenza di servizi ex D.P.R. n. 383/1994, che ha espresso parere favorevole sul Progetto definitivo dell'opera e sulle Controdeduzioni di ANAS alle osservazioni dei privati;

g) della delibera del Consiglio dell'Unione della Romagna Faentina n. 19 del 19.6.2020, resa nell'ambito della conferenza di servizi ex D.P.R. n. 383/1994, che ha espresso parere favorevole sul Progetto definitivo dell'opera viaria e sulle Controdeduzioni di ANAS alle osservazioni dei privati;

f) di ogni altro presupposto, connesso e consequenziale, ad oggi non conosciuto;

e per l'accertamento

della attuale inefficacia della Decisione che ha escluso la Variante alla S.S.9 dalla procedura di VIA, assunta con Delibera di Giunta Regionale n. 1138 del 23.12.2011 sulla base del Progetto preliminare redatto dal Comune di Castel Bolognese ed approvato in data 4.12.2008.

h) di ogni altro presupposto, connesso e consequenziale, ad oggi non conosciuto.

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Camorani Gianni il 15/6/2021:

oltre agli atti già impugnati con il ricorso originario e con i primi motivi aggiunti, dei seguenti ulteriori atti:

- a) del provvedimento dell'Amministratore Delegato e Direttore Generale di ANAS del 17.3.2021, comunicato ai ricorrenti il 13.4.2021, che ha disposto “l’approvazione in linea tecnica ed economica del progetto definitivo anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità relativo ai lavori lungo la SS9 Via Emilia-Variante di Castel Bolognese”;
- b) degli atti del procedimento che ha condotto al provvedimento sub a), ad oggi non conosciuti, tra cui il “Verbale di riesame della documentazione e degli atti progettuali” del 21.1.2021 citato nel provv. sub a) ma ad oggi ignoto;
- c) degli atti ed elaborati del progetto definitivo approvati con il provvedimento sub a), ad oggi ignoti;
- d) degli atti – ignoti e se esistenti – con cui sono state valutate e decise le osservazioni e le riserve formulate dai privati;
- e) di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, ad oggi non conosciuto.

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Camorani Gianni il 17/3/2022:

oltre agli atti già impugnati con il ricorso originario e gli altri ricorsi per motivi aggiunti, dei seguenti ulteriori atti:

- a) del provvedimento dell'Amministratore Delegato e Direttore Generale di ANAS del 22.12.2021, mai comunicato ai ricorrenti, che ha disposto l’approvazione del “Progetto esecutivo” relativo alla “SS9 Via Emilia-Variante di Castel Bolognese”;
- b) degli atti ed elaborati del progetto esecutivo, ad oggi ignoti ad eccezione di quelli depositati in data 15.1.2022 da ANAS con i nn. 43-59, nella parte in cui modificano l’opera viaria rispetto al progetto definitivo con effetti sulle superfici da espropriare ed occupare in via di urgenza;

c) di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, ad oggi non conosciuto.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Comune di Castel Bolognese, del Ministero della Difesa, della Provincia di Ravenna, di Anas s.p.a., del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali e della Regione Emilia-Romagna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 maggio 2022 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.-Con il ricorso collettivo in esame, proposto ex art. 119 c.p.a.. gli odierni ricorrenti contestano la legittimità dell'iter procedimentale volto alla progettazione ed alla realizzazione della variante stradale alla S.S. 9 'Via Emilia' in corrispondenza dell'abitato di Castel Bolognese in provincia di Ravenna, con la previsione dell'esproprio di alcuni terreni agricoli ove i ricorrenti quali proprietari o affittuari svolgono attività di coltivazione.

Il complesso iter procedimentale può essere riassunto, per quel che qui interessa, nei seguenti termini.

La suindicata variante ha lo scopo di by-passare l'intero centro urbano di Castel Bolognese mediante una piattaforma stradale di tipologia 'C' "extraurbana secondaria" di lunghezza complessiva di circa 3,3 km, intercettando la "via Emilia" in corrispondenza del km. 72+000 per poi immettersi nuovamente sulla stessa al km. 69+200.

Il progetto preliminare della variante è stato redatto ed approvato dal Comune di Castel Bolognese con delibera n. 141 del 4 dicembre 2008.

In ottemperanza alle prescrizioni allora vigenti, il progetto è stato sottoposto a verifica di assoggettabilità a V.I.A. presso la Regione Emilia –Romagna,

conclusosi con delibera della Giunta Regionale n° 1138 del 27 luglio 2011 che ha escluso la necessità di procedere con la ulteriore procedura di V.I.A., pur impartendo alcune prescrizioni da ottemperare nei successivi livelli di progettazione.

La redazione del progetto definitivo dell'opera è poi stata oggetto di una più ampia convenzione sottoscritta in data 2 agosto 2016 tra Anas, Regione Emilia –Romagna ed i Comuni di Argenta e Castel Bolognese.

Le scelte progettuali di tale livello hanno confermato il tracciato e le opzioni tecniche del progetto preliminare, recependo tuttavia alcune ottimizzazioni al fine di rendere pienamente conforme l'opera alla normativa tecnica cogente, riscontrando altresì tutte le prescrizioni riportate nella già richiamata D.G.R. n. 1138/2011; rispetto a tale ultimo aspetto, le previsioni progettuali sono state sottoposte a verifica di ottemperanza presso la Regione Emilia Romagna, verifica poi conclusasi positivamente con la determinazione regionale prot. 315531 del 3 maggio 2018.

Successivamente, con nota prot. n° 9139 del 30 ottobre 2018, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha inviato il proprio parere sull'ipotesi progettuale, recante rilievi e prescrizioni.

La Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – con nota prot. n° 4599 del 15 aprile 2019 – ha invitato l'Anas a proseguire l'iter procedurale dell'opera, demandando l'accertamento di ottemperanza ai rilievi del Consiglio Superiore LL.PP al soggetto incaricato della verifica preventiva della progettazione, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs 50/2016.

In data 6 marzo 2020, la Direzione Ingegneria e Verifiche di Anas – nell'ambito della validazione ex art. 26, D. Lgs. 50/2016 – ha comunicato l'ottemperanza alle prescrizioni del Consiglio Superiore LL.PP.

Il Ministero, prendendo atto di tale validazione, ha quindi autorizzato l'Anas a procedere con l'iter progettuale e realizzativo dell'opera

Parallelamente, “a valle” di tali modifiche, è stata altresì aggiornata – sempre positivamente – la verifica di ottemperanza alle prescrizioni di cui alla delibera

regionale emessa all'esito dello screening ambientale (cfr. nota della Regione del 23 settembre 2019).

In data 14 maggio 2020 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha dunque indetto la Conferenza di Servizi decisoria ai sensi dell'art. 3, d.P.R. n. 383/1994, al fine di ottenere sul progetto in esame le intese, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e gli assensi richiesti dalla normativa vigente ai fini del perfezionamento dell'intesa Stato - Regione.

Nell'ambito di tale procedimento l'Anas ha prodotto, fra l'altro, l'elaborato specifico delle controdeduzioni alle osservazioni pervenute dai privati.

Fra le altre favorevoli determinazioni ivi acquisite, la Provincia di Ravenna e la Regione Emilia – Romagna hanno espresso il loro parere favorevole: la Provincia attestando la compatibilità con il P.T.C.P. e la Regione di assenso all'intesa.

Con decreto ministeriale U.0010922 del 1 luglio 2020 è stata adottata la determinazione motivata di conclusione positiva della Conferenza di Servizi con la quale è stato accertato il perfezionamento dell'intesa Stato- Regione Emilia-Romagna ai sensi e per gli effetti del d.P.R. n.383/1994 ed è stato altresì disposto il vincolo preordinato all'esproprio.

È stato dato quindi avvio al procedimento per l'approvazione del progetto definitivo dell'opera (e contestuale dichiarazione di pubblica utilità) tramite avviso pubblicato il 4 agosto 2020 sul quotidiano "Corriere Romagna", all'Albo pretorio del Comune di Castel Bolognese e sul B.U.E.R. della Regione Emilia-Romagna, trasmesso "ad personam" a tutte le Ditte interessate dall'intervento.

In data 17 marzo u.s., all'esito del procedimento, l'amministratore delegato di Anas ha approvato il progetto definitivo dell'opera

Con il ricorso introduttivo gli esponenti hanno impugnato gli atti inerenti la localizzazione ed apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, deducendo articolati motivi così riassumibili:

I) Violazione degli artt. 19, 29 D.Lgs. n. 152/2006 e degli Allegati II-bis, IV-bis e V alla Parte II del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione dell'art. 26 co. 6° D.Lgs. n. 152/2006 nel testo vigente e alla data del 27.7.2011: gli atti impugnati sarebbero illegittimi per violazione della normativa europea ed interna in tema di VIA; in particolare lo screening effettuato nel 2011, per altro sulla base di un quadro normativo differente, sarebbe decaduto in quanto efficace per soli cinque anni ai sensi dell'art 26 c. 6, Codice Ambiente, quale norma già vigente nel 2011 che seppur formalmente riferita alla VIA sarebbe - secondo i ricorrenti - applicabile anche alla procedura di screening quale sorta di "micro VIA" richiamandosi anche al principio dell' effetto utile delle Direttive eurounitarie nonché di necessaria intrinseca temporaneità dei provvedimenti di "valutazione ambientale" dei progetti di opere pubbliche e private.

II) In subordine: Violazione dell'art. 8-bis commi 6 e 3 e dell'art. 2 co. 2 della Direttiva UE 2011/92. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione: ove la delibera GR n. 1138 del 2011 fosse ritenuta ancora efficace, vi sarebbe comunque l'onere in sede di autorizzazione dell'opera circa la verifica di attualità della valutazione di compatibilità ambientale a suo tempo rilasciata, attualità venuta meno nella fattispecie in quanto sarebbero sopravvenuti elementi rilevanti quali la nuova pianificazione ambientale con standard di tutela più elevati di quelli precedenti (ad es., PGRA 2016 integrato nel PSAI) la creazione di nuove opere "ambientali" a servizio delle aziende agricole operanti nelle aree interessate quali il reticolo di adduzione idrica consortile realizzato nel 2012; dopo il 2011 anche l'agricoltura è una matrice ambientale da preservare, ed occorre sempre valutare gli impatti "cumulativi" tra varie opere vicine. La verifica di "attualità" del vecchio screening doveva considerare dunque anche tali aspetti oltre gli impatti e le interferenze con le altre opere pubbliche stradali tra cui in particolare il Casello autostradale di Castel Bolognese col relativo "scarico" di traffico potenzialmente interferenti con quella della SS9.

III) Istanza di pronuncia pregiudiziale sulla corretta interpretazione di tale norma ex art. 267 TFUE: laddove la normativa interna sia da interpretare nel senso della ultrattività della procedura di screening, andrebbe sollevata innanzi alla Corte di Giustizia U.E. la questione pregiudiziale di compatibilità con l'art. art. 8-bis commi 6 della Direttiva UE 2011/92 la quale richiede l'attualità delle verifiche di impatto ambientale siano esse effettuate con VIA o con screening ovvero con "mini-VIA".

IV) In ulteriore subordine: Violazione degli artt. 3 co. 3° del Trattato UE e 191 co. 2° del TFUE.

V) Istanza di pronuncia pregiudiziale sulla validità dell'art. 8bis co. 6° della Direttiva UE 2011/92 in relazione al contrasto con gli artt. 3 co. 3° del Trattato UE e 191 co. 2° del T FUE: se l'art. 8-bis comma 6° Dir. fosse da interpretarsi nel senso di non applicarsi agli "screening" ambientali, permettendo che essi abbiano durata indeterminata ed esonerino i progetti approvati un decennio più tardi da qualsiasi "verifica di attualità", sarebbe la norma della Direttiva ad essere illegittima per violazione del principio di "elevata tutela ambientale" sancito dai Trattati.

Con primo atto di motivi aggiunti parte ricorrente ha impugnato gli atti di approvazione del progetto definitivo e contestuale dichiarazione di pubblica utilità.

A sostegno dell'impugnativa ha dedotto motivi così sintetizzabili:

VI) Violazione dell'art. 215 D.Lgs. n. 50/2016 e degli artt. 9, lett. bb) e 11, co. 7 del "Contratto di programma 2016/2020" approvato con Delibera CIPE n. 65/2017 e D.I. 588/2017: considerato che nel 2018 vi era stato parere fortemente negativo sul progetto versione B da parte del Consiglio Superiore LLPP, Anas avrebbe dovuto rinnovare la richiesta di parere al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

VII) Violazione dell'art. 26, comma 6°, lettera a) D.Lgs. n. 50/2016 e dell'art. 47 D.P.R. n. 207/2010: sarebbe mancata la verifica progettuale da parte di organismi accreditati.

VIII) Violazione dell'art. 14-quater, co. 1°, L. n. 241/1990 in relazione all'art. 3 D.P.R. n. 383/1994, all'art. 11 DPR n. 327/2001, all'art. 7 co. 2° D.L. n.138/2002 conv. in L. n.178/2002.

IX) Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, vizio di istruttoria e "sviamento della funzione" dagli interessi tipici perseguiti: nessuno degli enti partecipanti alla conferenza avrebbe valutato le osservazioni dei ricorrenti, avendo tutti condiviso le controdeduzioni di Anas che però non esercita nella conferenza alcuna potestà urbanistica (diversamente dal Comune, Regione e Ministero) propria di una procedura di localizzazione, essendo titolare di competenze soltanto ablatorie.

X) Eccesso di potere per difetto di motivazione ed istruttoria sotto altro diverso profilo.

XI) Violazione dell'obbligo di esaminare e decidere motivatamente le osservazioni "urbanistiche" nei procedimenti localizzativi delle opere pubbliche (art. 11 d.P.R. n. 327/2001): sarebbe completamente mancata la valutazione della connessione tra la nuova variante e la provinciale nord sud Riolese Casolana quale opera interferente.

Si è costituito il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti eccependo l'infondatezza di tutti i motivi "ex adverso" dedotti poiché la normativa vigente anche all'epoca dell'approvazione della d.G.R. n. 1138/2011 prevede un limite di efficacia solo per la VIA e non per lo screening; la Regione ha poi provveduto nel 2018, 2019 e 2020 a verificare l'ottemperanza alle prescrizioni impartite con la del. G.R. n. 1138 del 2011.

Si è costituita anche la Provincia di Ravenna eccependo anzitutto l'inammissibilità dell'azione atipica di accertamento autonomo di cui al ricorso introduttivo, volta alla declaratoria dell'inefficacia/decadenza dello screening, in quanto a suo dire elusiva del termine di decadenza per l'azione di annullamento nei confronti della d.G.R. n. 1138/2011 rimasta infatti del tutto inoppugnata. La Direttiva 92/2011/UE prevede solo che gli Stati membri "possono" fissare termine finale di validità del provvedimento. La d.G.R. n.

1138/ 2011 ha imposto prescrizioni ambientali, operando dunque una valutazione ambientale in ottica di lungo periodo. Per giurisprudenza pacifica la necessità di rinnovazione della VIA o dello screening sussiste solamente ove l'opera da realizzare sia radicalmente diversa (T.A.R. Lombardia sent. n. 861/2019) mentre nel caso di specie il tracciato del progetto definitivo sarebbe lo stesso rispetto al progetto preliminare oggetto di screening. Il progetto in questione è conforme al PTCP della Provincia che lo ha attestato in Conferenza nell'esercizio delle sue competenze in materia di pianificazione. La tutela dei ricorrenti dovrebbe essere solo indennitaria, risultando la procedura contestata pienamente legittima.

Si è costituito anche il Comune di Castel Bolognese eccependo l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse in quanto il progetto definitivo sarebbe ora diverso oltre all'inammissibilità dell'azione di accertamento dell'inefficacia della deliberazione G.R. n. 1138/2011.

Si è costituita anche Anas s.p.a. eccependo a sua volta analogo eccezione in rito di inammissibilità dell'azione di accertamento oltre all'inammissibilità del motivo dedotto con il ricorso introduttivo teso a contestare la competenza regionale sulla procedura di screening.

Si è costituita infine in giudizio anche la Regione Emilia Romagna rilevando oltre la sicura competenza regionale ad effettuare lo screening sulla base della normativa pro tempore vigente, come la valutazione effettuata nel 2011 sia rimasta tutt'ora attuale ed aderente alla situazione di fatto, essendosi svolte tutte le verifiche di ottemperanza ivi prescritte.

Con secondo atto motivi aggiunti i ricorrenti hanno impugnato la nuova approvazione del progetto definito da parte dell'amministratore delegato dell'Anas, riproponendo motivi di doglianza già dedotti con il ricorso introduttivo.

Hanno inoltre introdotto nuovi motivi di doglianza così riassumibili:

IX) Inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità derivata dalla inefficacia del Decreto MIT prot. 10922 del 1.7.2020, per violazione degli artt. 39 D.lgs.

n. 33/2013 e 32 L. n. 69/2009: non risulterebbero stati pubblicati sul sito web delle amministrazioni gli atti di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio con conseguente illegittimità a valle degli atti dichiarativi della pubblica utilità, dal momento che ai sensi del d.lgs. 33/2013 "trasparenza" la predetta pubblicazione è condizione per l'acquisizione di efficacia degli atti stessi.

X) Violazione dell'art. 3 L. n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione in merito alle interferenze con altre opere stradali esistenti o approvate (Casolana Riolese e Svincolo A14): nel procedimento ex d.P.R. 383/1994 non sarebbe stata minimamente tenuta in considerazione l'osservazione proposta dai ricorrenti che chiedeva di revisionare il progetto per coordinarlo con l'innesto della SP Riolese Casolana oltre che con lo svincolo dell'A14.

Con memoria la difesa parte ricorrente ha replicato alle eccezioni in rito sollevate dalle amministrazioni resistenti, evidenziando di non aver e non voler contestare la d.G.R. n. 1138/2011 sotto il profilo della competenza della Regione bensì esclusivamente la non attualità della valutazione effettuata nell'ormai lontano 2011. Le verifiche di ottemperanza effettuate dalla Regione non potrebbero comunque comportare l'indagine sulle matrici ambientali sorte dopo il 2011.

La difesa di Anas, di contro, ha evidenziato come rispetto al 2011 né l'opera né il contesto nel quale essa si inserisce avrebbero subito cambiamenti di sorta. Quanto alla denunciata interferenza delle opere sopravvenute rispetto al 2011, il progetto definitivo della realizzazione della quarta corsia nella A14 non sarebbe ancora perfezionato mentre l'innesto con la SP Riolese Casolana non sarebbe insistente sul tracciato della progettata variante.

Con terzo ed ultimo atto per motivi aggiunti i ricorrenti hanno gravato gli atti di Anas inerente l'approvazione del progetto esecutivo, lamentando in violazione degli artt. 12 e 16 del d.P.R. 327/2001 e dell'art. 27 c. 2 del d.lgs. 50/2016 la modifica in sede di progettazione esecutiva di alcune aree di

sedime dell'esproprio senza rinnovazione, come dovuto, della dichiarazione di pubblica utilità.

Le amministrazioni intimare hanno controdedotto anche in riferimento alla suesposta impugnativa.

In particolare la difesa di Anas ha eccepito l'inammissibilità dei terzi motivi aggiunti sia per disomogeneità delle posizioni dei ricorrenti nel ricorso collettivo, poiché per alcuni di loro il progetto esecutivo avrebbe persino azzerato le aree da espropriare, sia per la stessa non lesività del progetto esecutivo. Nel merito ha evidenziato come l'aumento delle superfici da espropriare che per alcuni ricorrenti sarebbe pari al 15 % rispetto alle previsioni contenute nel progetto definitivo, corrisponderebbe alle stesse richieste dei proprietari e si tratterebbe comunque di variazioni rientranti nella fascia di rispetto.

Con memoria la difesa di parte ricorrente ha tra l'altro citato la sentenza n. 2370/2022 pronunciata dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania in tema di inefficacia dello screening una volta decorso il quinquennio di cui all'art 26 c. 6 Codice Ambiente nella formulazione pro tempore vigente.

La difesa della Provincia, con memoria di replica, ha evidenziato la diversità tra la fattispecie esaminata nella suindicata sentenza citata dai ricorrenti, caratterizzata dalla sopravvenienza di modifiche peggiorative per l'ambiente ovvero la costruzione di un termovalorizzatore, e la controversia per cui è causa, ove la variante contestata sarebbe riduttiva dell'impatto ambientale derivante dal traffico.

A sua volta la difesa dell'Anas ha citato tra l'altro la sentenza n. 357/2021 del Consiglio di Stato in tema di VIA non soggetta a termine di decadenza.

Alla pubblica udienza del 25 maggio 2022, uditi i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-E' materia del contendere la legittimità degli atti del procedimento volto alla progettazione ed alla realizzazione della variante stradale alla S.S. 9 'Via Emilia' in corrispondenza dell'abitato di Castel Bolognese in provincia di Ravenna, che ha previsto l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità relativamente a terreni agricoli di proprietà degli odierni ricorrenti.

Con il ricorso introduttivo collettivo e successivi tre ricorsi per motivi aggiunti gli odierni istanti hanno impugnato tutti gli atti di localizzazione ed apposizione del vincolo preordinato all'esproprio nonché di approvazione del progetto definitivo ed esecutivo.

Lamentano, come visto, la sussistenza di articolati vizi di carattere procedimentale tra cui in particolare con i primi due motivi del ricorso introduttivo (e con i primi due motivi aggiunti) la sopravvenuta inefficacia della verifica di assoggettabilità (screening) a VIA della variante effettuata dalla Regione con deliberazione GR n. 1138/2011 (primo motivo) o comunque la sua inattualità per il mutato contesto ambientale di riferimento secondo i principi desumibili dalla Direttiva 92/2011/UE.

2.- Preliminarmente va esaminata l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalle amministrazioni resistenti, dell'azione volta alla declaratoria di inefficacia della suindicata deliberazione n. 1138/2011 in quanto asseritamente elusiva del termine decadenziale riguardante l'azione di annullamento della medesima deliberazione, rimasta del tutto inoppugnata e dunque pienamente valida ed efficace.

Come noto nel silenzio del vigente codice del processo amministrativo sussiste un dibattito giurisprudenziale in merito all'ammissibilità di una azione di accertamento atipica a tutela di posizioni sostanziali di interesse legittimo, secondo una tesi risolto in senso negativo (*ex multis* da ultimo T.A.R. Lombardia Brescia sez. I, 4 gennaio 2021, n. 17; T.A.R. Veneto sez. I, 17 ottobre 2017, n. 925).

Secondo altra opzione interpretativa - che il Collegio ritiene preferibile - nell'ambito di un quadro normativo sensibile all'esigenza costituzionale di una piena protezione dell'interesse legittimo come posizione sostanziale correlata ad un bene della vita, la mancata previsione espressa, nel testo finale del codice del processo amministrativo, dell'azione generale di accertamento non preclude la praticabilità di una tecnica di tutela, ammessa dai principali ordinamenti europei che, ove necessaria al fine di colmare esigenze di tutela non suscettibili di essere soddisfatte in modo adeguato dalle azioni tipizzate, ha un fondamento nelle norme immediatamente precettive dettate dalla Costituzione (art. 24, 103 e 113) per garantire la piena e completa protezione dell'interesse legittimo; anche per gli interessi legittimi, infatti, come pacificamente ritenuto nel processo civile per i diritti soggettivi, la garanzia costituzionale impone di riconoscere l'esperibilità dell'azione di accertamento autonomo, con particolare riguardo a tutti i casi in cui, mancando il provvedimento da impugnare, una simile azione risulti indispensabile per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente; pertanto, ove le azioni tipizzate non soddisfino in modo efficiente il bisogno di tutela, l'azione di accertamento atipica, ove sorretta da un interesse ad agire concreto ed attuale ex art. 100 c.p.c., risulta praticabile in forza delle coordinate costituzionali e comunitarie richiamate dallo stesso art. 1 c. p. a. (così *ex multis* Consiglio di Stato sez. V, 27 marzo 2013, n. 1799).

Tale azione è ammissibile ove naturalmente non elusiva del termine di decadenza per l'impugnazione degli atti autoritativi (*ex multis* T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 1 settembre 2021, n. 9488) nonché dell'art. 34 c. 2 c.p.a. inerente il divieto di sindacato sui poteri autoritativi ancora non esercitati dall'Amministrazione (T.A.R. Toscana sez. III, 7 febbraio 2020, n. 174).

Nel caso di specie i ricorrenti non contestano, come sarebbe loro effettivamente precluso, la legittimità della deliberazione G.R. n. 1138/2011 ma ne chiedono la declaratoria di inefficacia stante l'invocato principio di

diritto eurounitario (Direttiva 92/2011/UE) di temporaneità della valutazione di impatto ambientale estensibile anche allo screening quale “micro-VIA”.

In termini generali per il principio di effettività della tutela giurisdizionale di cui allo stesso art. 1 c.p.a. nessuna norma impedisce ai soggetti aventi legittimazione ed interesse - come indubbio nel caso di specie - di proporre oltre all’azione tipica di annullamento entro i termini decadenziali anche azione di accertamento autonomo volte alla declaratoria di sopravvenuta inefficacia di provvedimenti definitivi, ove ciò sia indispensabile per la tutela.

Nel caso di specie la posizione sostanziale azionata, avente consistenza di interesse legittimo, a prescindere da ogni indagine circa la relativa fondatezza, deve trovare tutela ed essere esaminata dall’adito Tribunale, non risultando essa elusiva ed avendo tutti i ricorrenti legittimazione ed interesse diretto concreto ed attuale alla declaratoria di inefficacia della d.G.R. 1138/2011 nella auspicata prospettiva di una rinnovazione della valutazione di impatto ambientale.

Anche poi a voler ritenere inammissibile tale azione, i ricorrenti potrebbero comunque ovviamente dolersi della perdita di efficacia della valutazione di assoggettabilità quale presupposto di legittimità dei successivi atti di autorizzazione alla realizzazione dell’opera, tutti ritualmente impugnati nell’ambito del presente giudizio, sì che l’eccezione riveste a ben vedere importanza del tutto residuale nell’economia del presente giudizio.

2.1.- L’eccezione va dunque respinta.

3.- Venendo al merito, con i due primi motivi del ricorso introduttivo e successivi motivi aggiunti lamenta parte ricorrente la violazione della normativa comunitaria ed interna nella parte in cui le amministrazioni intime hanno inteso considerare ultrattiva l’efficacia dello screening effettuato con d.G.R. 1138/2021.

L’art. 26 c. 6, del d.lgs. n. 152/2006 nella formulazione vigente “pro tempore” prevede che “i progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di

valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento puo' stabilire un periodo piu' lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorita' che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4”.

La suddetta limitazione temporale appare coerente con i principi di prevenzione in materia ambientale, posto che il contesto ambientale in cui gli interventi vanno ad inserirsi è destinato a modificarsi nel tempo e si pone dunque la necessità che la compatibilità ambientale degli interventi sia ponderata sulla base di un quadro conoscitivo il più possibile aderente allo stato effettivo.

Non a caso l'art. 8-bis, comma 6, della Direttiva 2011/92, da intendersi come norma self-executing direttamente operante nell'ordinamento nazionale stabilisce che “Al momento di adottare una decisione in merito alla concessione dell'autorizzazione, l'autorità competente si accerta che la conclusione motivata di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera g, punto iv), o qualsiasi decisione di cui al paragrafo 3 del presente articolo, sia ancora attuale. A tale fine gli Stati membri possono fissare un termine per la validità della conclusione motivata di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera g), punto iv), o di qualsiasi delle decisioni di cui al paragrafo 3 del presente articolo”.

Da tali previsioni ne discende dunque che il richiamo alla verifica dell'attualità della decisione possa definirsi un pilastro nell'assetto disciplinare imposto dalla Direttiva (in questo senso condivisibilmente anche T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 6 aprile 2022, n. 2370).

3.1.- Ciò premesso, non ritiene il Collegio sussistere sufficienti elementi per estendere l'applicazione del citato art 26 c. 6 in tema di VIA anche alle verifiche di assoggettabilità a VIA.

In primo luogo perché la norma riguarda “*expressis verbis*” soltanto la procedura di VIA che è come si dirà distinta da quella di screening pur condividendone la finalità di tutela ambientale unitamente allo stesso carattere di “*massa*”.

In secondo luogo perché come rilevato dalle amministrazioni resistenti è la stessa Direttiva 92/2011/UE a non imporre agli Stati membri la fissazione di un termine finale di efficacia per la valutazione di incidenza ambientale.

Anche la giurisprudenza sin qui prevalente d'altronde nega l'invocata estensione dell'art. 26 c. 6 alla procedura di screening (T.A.R. Marche, 25 agosto 2021, n. 642 *contra* T.A.R. Puglia Lecce sez. I, 1 dicembre 2017, n. 1904) evidenziando le analogie ma anche le differenze esistenti tra le due valutazioni.

La verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale infatti costituisce un procedimento di valutazione preliminare (cd. screening) autonomo e non necessariamente propedeutico alla V.I.A. vera e propria, con la quale condivide l'oggetto - l' “*impatto ambientale*”, inteso come alterazione «*qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa*» che viene a prodursi sull'ambiente ma su un piano di diverso approfondimento (Consiglio di Stato sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379).

L'attività di verifica contemplata nella normativa di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006 riguarda un potere esclusivamente tecnico - discrezionale, dovendosi riscontrare in base a conoscenze tecniche se vi siano o no impatti e stabilirne il grado, senza alcuna valutazione comparativa di interessi, spettando quest'ultima alla diversa sede della più rigorosa procedura di valutazione, laddove sia accertato il presupposto di un impatto ambientale significativo. Trattasi di una distinzione non meramente formale poiché attiene alla natura del potere, tecnico e non politico - amministrativo (T.A.R. Campania Napoli sez. V, 9 febbraio 2021, n.840; C.G.A.S, 24 marzo 2020, n. 206).

Lo screening è qualificato altresì come preliminare alla VIA, dizione questa da intendere in senso cronologico, in quanto è realizzato preventivamente, ma solo con riguardo a determinate tipologie di progetto, rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva in via eventuale, in base cioè proprio all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità.

Quanto poi alla recente pronuncia del T.A.R. Campania (sez. V, 6 aprile 2022, n. 2370) citata dalla difesa dei ricorrenti la pur affermata estensione applicativa dell'art. 26 c. 6, del d.lgs. 152/2006 nella formulazione vigente "ratione temporis" alla verifica di assoggettabilità va calata – al di là di ogni altra considerazione - in controversia inerente la legittimità dell'autorizzazione unica per la realizzazione ed esercizio di impianto di stoccaggio e trattamento di rifiuti, caratterizzata dalla indubbia oggettiva rilevanza delle sopravvenienze ambientali ovvero dalla realizzazione di un termovalorizzatore. Inoltre anche la sentenza del Consiglio di Stato (sez. VI, n. 3937/2020) citata sempre da parte ricorrente afferma la necessaria temporaneità delle valutazioni ambientali ma sempre in riferimento alla sola VIA.

3.2.- Se per tanto non può condividersi la tesi - pur suggestiva e argomentata - di parte ricorrente circa l'estensione dell'art. 26 c. 6 Codice Ambiente allo screening (quale sorta di micro-VIA), non può però negarsi la fondatezza dell'assunto, dedotto con il secondo motivo, in merito alla necessaria attualità di ogni valutazione in materia ambientale, dovendo ogni valutazione anche di assoggettabilità a VIA parametrarsi sulla base di un quadro conoscitivo il più possibile aderente allo stato effettivo.

Può dunque pienamente condividersi l'assunto dei ricorrenti circa la necessità di rinnovazione della valutazione di impatto ambientale e/o di assoggettabilità ogni qualvolta sopravvengono mutamenti dell'opera o del contesto ambientale di riferimento, con particolare riguardo alle interferenze con successive opere non previste o realizzate all'epoca della valutazione ambientale.

E' pacifico infatti che la valutazione d'impatto ambientale di un progetto deve essere effettuata tenendo conto dell'effetto di cumulo del progetto proposto con altri relativi alla medesima area territoriale, anche se questi ultimi siano stati solo autorizzati e non siano ancora materialmente esistenti (*ex multis* T.A.R. Sardegna sez. I, 15 aprile 2014, n. 280; Consiglio di Stato sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4484). Tale effetto cumulo si rende in particolar modo necessario ove i nuovi interventi non siano stati a loro volta sottoposti a valutazione ambientale.

E' anche al contempo innegabile che l'espletamento da parte delle amministrazioni delle prescrizioni dettate in sede di screening effettuato nel 2011 possa soltanto accertare la compatibilità dell'opera con lo stato ambientale accertato in quella sede ma non certo l'indagine sulle nuove matrici ambientali sorte dopo lo screening con particolare riferimento agli impatti cumulativi determinati da nuove opere realizzate o anche solo programmate.

3.3. - Calando tali principi di diritto nella fattispecie per cui è causa deve pertanto accertare il Collegio se successivamente alla citata delibera n.1138/2011 vi siano state sopravvenienze fattuali idonee a giustificare la necessità di una rinnovazione della procedura, quale elemento ad avviso del Collegio dirimente per la decisione dell'odierna controversia.

Quanto anzitutto all'opera oggetto della progettazione definitiva in contestazione non si ravvisano dalla documentazione depositata in giudizio (vedi cartografie del progetto preliminare e del progetto definitivo) mutamenti rispetto alle caratteristiche indicate nella progettazione preliminare oggetto dello screening effettuato nel 2011, risultando invariato il tracciato se si eccettuano le esigue variazioni complessivamente pari allo 0,085 % delle superfici da espropriare risultanti dal progetto esecutivo.

In riferimento alle interferenze con nuove opere l'innesto con la strada provinciale Riolese Casolana appare non insistente sul tracciato della progettata variante, come documentato puntualmente dalla difesa di Anas

(doc. n. 49) intersecandosi con il vecchio tracciato della via Emilia il quale sarà declassato a strada comunale.

Quanto poi alla prevista realizzazione di un casello autostradale dell'A14 a Castel Bolognese nel contesto del progetto di realizzazione della quarta corsia dell'A14, dalla documentazione depositata in giudizio è emersa la perdurante pendenza dell'iter di approvazione del progetto definitivo, comunque già sottoposto nella sua interezza a VIA con D.M. 6 maggio 2014 in considerazione del rilevante impatto ambientale di tale opera statale (vedi doc. n. 42 depositato dai ricorrenti).

Nella relazione descrittiva generale accompagnatoria al progetto esecutivo depositata sempre dall'Anas (doc. 50) non mancano pur generici riferimenti all'eventuale connessione con la rete autostradale.

In termini più generali poi dalla documentazione versata in giudizio dalle amministrazioni resistenti emergono le forti criticità ambientali (inquinamento atmosferico ed acustico) derivanti dai flussi di traffico in Castel Bolognese quale area fortemente antropizzata e l'obiettivo insito nella variante di mitigare gli impatti sulla salute e sull'ambiente riscontrati anche dall'Arpa, si da aver indotto il Comune di Castel Bolognese a proporre sin dal 2008 la realizzazione dell'opera e la Provincia di Ravenna a renderlo conforme alle previsioni del PTCP approvato con del. CP n. 9/2006 considerandolo strategico per la mobilità provinciale.

Secondo la giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. VI, 31 gennaio 2007, n. 370), è principio acquisito quello per cui la rinnovazione del giudizio di compatibilità ambientale è necessario quando le varianti progettuali determinino la costruzione di un intervento significativamente diverso da quello già esaminato. Se è prevista un'autorizzazione alla realizzazione di un intervento in più fasi, è necessaria una seconda VIA se nel corso della seconda fase (e quindi per esempio in sede di definitivo o di variante) il progetto può avere mostrato un nuovo impatto ambientale importante, in particolare per la sua natura, le sue dimensioni o la sua ubicazione (in termini

Consiglio di Stato, sez. VI, 12 maggio 2006, n. 2694, principio conforme a C. G. U.E. 4 maggio 2006, C-290/2003; Consiglio di Stato sez. IV, 7 luglio 2011, n. 4072).

3.4. - Ne consegue, ad avviso del Collegio, l'inidoneità delle rappresentate nuove opere a determinare la necessità dell'auspicato rinnovo della valutazione di assoggettabilità a VIA, risultando la d.G.R. n. 1138/2011 oltre che efficace ancora attuale in riferimento al contesto ambientale di riferimento.

3.5.- I primi due motivi del ricorso introduttivo non meritano dunque adesione.

4.- Non ritiene il Collegio di poter condividere neppure il terzo e quarto motivo.

L'esaminata facoltatività per gli Stati membri di prevedere termini di efficacia delle valutazioni di impatto ambientale depone per l'infondatezza della sollevata questione pregiudiziale ex art 267 TFUE sia per violazione della Direttiva 92/2011/UE che degli artt. 3 e 191 del Trattato UE.

A ben vedere infatti non appare dirimente per assicurare adeguati livelli di tutela dell'ambiente la pur auspicabile temporaneità delle valutazioni ambientali quanto la concreta verifica da parte delle amministrazioni preposte in merito alla perdurante attualità delle valutazioni effettuate in riferimento al mutato contesto ambientale ed agli impatti cumulativi con nuove opere. Un tale regime non appare in contrasto con gli obiettivi dell'Unione europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, concernenti l'obbligo di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, di perseguimento di un elevato livello di tutela, né invero con i principi di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente sanciti anche dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

5.- Parimenti infondato è il ricorso di cui ai primi motivi aggiunti.

Diversamente da quanto lamentato dai ricorrenti, l'Anas si è fatta carico di verificare i rilievi espressi dal Consiglio Superiore dei lavori Pubblici nel parere n. 60/2018 condividendone l'esito sia con il Ministero che con il Consiglio Superiore stesso con la nota del 21 marzo 2019, nonché validato nell'ambito della verifica di cui all'art. 26 d.lgs. 50/2016.

In seno alla Conferenza di Servizi asincrona tenutasi ai sensi del d.P.R. 383/1994 anche gli enti titolari di competenze in materia di pianificazione del territorio, diversamente da quanto prospettato dai ricorrenti, hanno espresso il proprio parere. In particolare la Provincia di Ravenna ha attestato la conformità dell'opera al PTCP approvato nel 2006 e così il Comune di Castel Bolognese, avendo peraltro tali enti già da tempo sollecitato la realizzazione dell'opera definendola più volte strategica per la mobilità provinciale e per mitigare l'inquinamento atmosferico ed acustico, si che la doglianza di cui al IX° motivo appare del tutto priva di pregio.

6.- Anche i secondi motivi aggiunti non meritano positiva adesione.

Quanto al vizio di inefficacia degli atti afferenti il procedimento di localizzazione dell'opera per mancata pubblicazione sul sito web in violazione del d.lgs. 33/2013 "trasparenza" sono gli stessi ricorrenti ad ammettere l'avvenuta pubblicazione degli elaborati progettuali sul sito dell'Anas, senza che vi sia prova del carattere non definitivo degli stessi.

7.- Anche l'impugnativa di cui al terzo atto di motivi aggiunti non merita adesione, potendosi prescindere per ragioni di economia processuale dalle eccezioni in rito sollevate dalla difesa dell'Anas, risultando la pretesa infondata.

Lamenta come visto parte ricorrente la mancata rinnovazione della dichiarazione di pubblica utilità in conseguenza delle modifiche alle superfici da espropriare contenute nell'impugnato progetto esecutivo.

In punto di fatto giova evidenziare come sia pacifica l'avvenuta modifica di alcune delle aree da espropriare, avendo l'Anas per alcuni ricorrenti addirittura azzerato l'esproprio o comunque ridotto le superfici da espropriare e per altri

invero aumentato dette superfici nella misura massima del 15 % rispetto alle previsioni del progetto definitivo, con uno scostamento totale in aumento pari allo 0,085 %.

Tale variazione appare invero del tutto irrilevante in considerazione in primo luogo della circostanza, taciuta dai ricorrenti, secondo cui gran parte delle variazioni sono state sollecitate dagli stessi proprietari anche al fine di garantire l'accessibilità dei mezzi agricoli, oltre che dall'essere localizzate all'interno delle fasce di rispetto previste nel progetto definitivo.

8.- Alla luce delle suesposte considerazioni il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, è infondato e va respinto.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite in considerazione della obiettiva complessità delle questioni esaminate e dei descritti contrasti giurisprudenziali su punti rilevanti della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia - Romagna Bologna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto ed integrato dai motivi aggiunti, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 25 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Carlo Buonauro, Consigliere

Paolo Amovilli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paolo Amovilli

IL PRESIDENTE
Andrea Migliozi

IL SEGRETARIO