

Illegittimo il diniego del provvedimento autorizzatorio unico comprensivo del provvedimento di VIA relativo ad un progetto di ampliamento di un allevamento zootecnico (suini pesanti da carne)

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 17 giugno 2024, n. 432 - Carpentieri, pres.; Amovilli, est. - Società Agricola Biopig Italia di Cascone Luigi & C. Società Semplice (avv. Ramini) c. Regione Emilia-Romagna (avv.ti Senofonte, Ricci) ed a.

Ambiente - Allevamento di suini pesanti da carne - Diniego del provvedimento autorizzatorio unico comprensivo del provvedimento di VIA relativo al progetto di ampliamento di un centro zootecnico esistente autorizzato e realizzazione di un impianto per l'abbattimento dell'azoto - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

1.-Il presente contenzioso ha ad oggetto il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), adottato con deliberazione della Giunta n. 2275 del 22 dicembre 2023, con il quale, in esito al procedimento svolto ai sensi della L.R. n. 4/2018, è stata rigettata l'istanza di autorizzazione relativa al progetto presentato dalla Società Agricola Biopig Italia di Cascone Luigi & C. Società Semplice, odierna ricorrente.

Il progetto cui si riferisce il provvedimento impugnato è localizzato nel territorio del Comune di Bondeno (in Provincia di Ferrara) e riguarda l'ampliamento di un insediamento zootecnico - già esistente - finalizzato all'allevamento di suini pesanti da carne.

La proposta progettuale consiste nella realizzazione di cinque nuovi fabbricati ad uso allevamento, con conseguente aumento della potenzialità massima da una consistenza attuale di 1.974 capi al valore di 11.868 capi e prevede la realizzazione di opere connesse, quali tre nuove vasche coperte per lo stoccaggio dei liquami, di un impianto di abbattimento dell'azoto e di un bacino di laminazione per il mantenimento dell'invarianza idraulica. Sono previste inoltre opere di mitigazione e compensazione tramite la messa a dimora di specie vegetali.

L'intervento ricade nella categoria, di cui agli allegati della L.R. 4/2018, A.2.18 in quanto modifica di impianto ricadente nella categoria A.2.10 "Impianti per l'allevamento intensivo di pollame o di suini con più di 3.000 posti per suini da produzione (di oltre 30 chilogrammi) o 900 posti per scrofe".

Ai fini dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) il progetto appartiene alle tipologie progettuali di cui all'allegato VIII della parte seconda del d.lgs. n. 152/2006: punto 6.6 "Allevamento intensivo di pollame o di suini: b) con più di 2000 posti suini da produzione (di oltre 30 kg)".

L'intervento comporta una variante agli strumenti urbanistici del Comune di Bondeno, dal momento che l'area interessata dal progetto ha destinazione urbanistica non conforme rispetto all'intervento proposto, in quanto benché avente secondo le NTA del PRG destinazione produttiva agricola con possibilità di utilizzo produttivo, l'art. 59 delle NTA del vigente PRG al punto 5 prevede, in relazione all'uso "AG4 - Allevamenti zootecnici di tipo industriale", un numero di capi ammissibili pari a 40 quintali di peso vivo per ettaro di superficie aziendale.

Lo scenario di progetto considera un allevamento di circa 12.000 capi, dal peso vivo fino a 165 chili/cadauno e la società Biopig non dispone della superficie complessiva necessaria.

Pertanto, nel PAUR è stata presentata richiesta di variante di localizzazione al PRG, che prevede l'individuazione all'interno della zona E1 - Zona produttiva agricola normale (Art. 61 delle NTA) - di un'area destinata all'insediamento di un allevamento zootecnico di tipo industriale (AG4) di suini da ingrasso, con una capienza massima di 12.000 capi.

La richiesta di variante è stata presentata ai sensi del comma 14 dell'art. 59 del PRG vigente in base al quale "per quanto concerne le destinazioni d'uso AG/4, AG/5, AG/7, di nuova costruzione, attuabili attraverso piani di sviluppo aziendale o interaziendale, possono essere localizzate all'interno delle sottozone E1 ed E2, con zonizzazioni di tipo produttivo, attraverso variante al PRG di localizzazione (ex art. 14 e 15 l.r. 47/78) corredata di studio idrogeologico e di relazione di VIA specificatamente mirati ed approfonditi". Lo studio idrogeologico e la relazione di VIA, come è incontestato, sono stati presentati da parte del proponente unitamente alla documentazione progettuale.

La complessa procedura - che si è svolta mediante il modulo della conferenza di servizi - ha coinvolto diverse amministrazioni e si è conclusa appunto con l'adozione della deliberazione della Giunta regionale n. 2275 del 22 dicembre 2023 recante il diniego del PAUR.

Ai sensi dell'art. 15, co. 4, L.R. 13/2015 le funzioni in materia di valutazione di impatto ambientale sono poste in capo alla Regione, previa istruttoria dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE).

Il procedimento autorizzatorio unico che ha messo capo al provvedimento impugnato trova la sua disciplina nella L.R. n. 4/2018 e nel D.Lgs. n. 152 del 2006 (art. 27-bis).

Con deliberazione C.C. n. 58 del 26 ottobre 2023 il Comune di Bondeno ha negato l'assenso alla variante urbanistica connessa al provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per l'approvazione del progetto di ampliamento di che trattasi.

Con delibera G.R. n. 2275 del 22/12/2023 la Regione Emilia Romagna ha denegato il provvedimento autorizzatorio unico comprensivo del provvedimento di VIA relativo al suindicato progetto proposto dalla ricorrente con l'unica motivazione del dissenso alla variante urbanistica espresso dall'Amministrazione comunale, ritenuta posizione prevalente e vincolante. La società agricola Biopig Italia s.s. con il ricorso in esame ha impugnato la suindicata d.G.R. 2275/2023 unitamente alla deliberazione C.C. n. 58/2023 ed ai verbali e alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi, deducendo motivi così riassumibili:

I) Violazione art. 3 co. 1 (in relazione ad art. 21-octies, co. 2) Legge n. 241/1990; art. 97 Costituzione; art. 41 co. 2 lett. c) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza) in relazione ad art. 6 del Trattato sull'Unione Europea (T.U.E): difetto di motivazione. Violazione art. 1, co.2 bis Legge n. 241/1990: inosservanza principi di partecipazione, leale collaborazione e buona fede: la deliberazione comunale gravata su cui si è fondato il diniego di PAUR parimenti impugnato avrebbe dovuto avere una motivazione rafforzata avendo il Comune poco tempo prima con la delibera n. 54 del 18 settembre 2023 prestato il proprio assenso alla variante; il dissenso espresso dal Comune in sede di conferenza di servizi inoltre avrebbe dovuto essere di tipo costruttivo ovvero indicare - come non ha fatto - le modifiche possibili per assentire l'intervento.

II) Violazione art. 1, co.2 bis Legge n. 241/1990: inosservanza principi di partecipazione, leale collaborazione e buona fede. Eccesso di potere per difetto o insufficienza di istruttoria. Motivazione insufficiente o illogica e/o irragionevole e/o contraddittoria. Sviamento. Violazione del principio di proporzionalità. Illogicità manifesta: la presupposta deliberazione comunale gravata su cui si è fondato il diniego di PAUR, sarebbe completamente priva di motivazione non potendo essa ricavarsi unicamente dal dibattito consiliare e dalle dichiarazioni di voto specie ove divergenti e non univoche; anche poi volendo prendere in considerazione la dichiarazione di voto di un solo consigliere peraltro astenuto, il supposto rinvio della decisione alla futura approvazione del PUG di cui alla L.R. 24/2017 appare in contrasto con gli atti assunti dalla stessa Regione.

III) Violazione art. 41 della Costituzione e degli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento della Comunità Europea. Violazione della Direttiva n. 23/2006-CE (cd. Direttiva "Bolkestein") e D.Lgs. 59/2010, D.L. n. 138/2011 (conv. in L. 248/2011), D.L. n. 201/2011 (conv. in L. 214/2011), D.L. n. 1/2012 (conv. in L. 27/2012). Eccesso di potere per motivazione insufficiente e/o illogica e/o irragionevole e/o contraddittoria. Omessa o insufficiente istruttoria. Sviamento. Violazione del principio di proporzionalità: l'area ove è previsto l'insediamento dell'impianto sarebbe compatibile sotto il profilo urbanistico in quanto priva di vocazione edificatoria e destinata ad accogliere insediamenti produttivi; segnatamente la pianificazione espressamente consente l'insediamento di attività zootecniche di tipo industriale (AG4) in zona agricola (E1), con la prescrizione generale ex art. 59 co. 14 delle NTA di una approvazione di variante di localizzazione (previa acquisizione di uno studio idrogeologico e di relazione di VIA).

IV) Violazione art. 1 Legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 97 Cost. Violazione dei principi di buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa. Danno erariale. Eccesso di potere per manifesta illogicità ed irragionevolezza. Sviamento: l'assenso alla variante avrebbe comportato vantaggi anche per l'Amministrazione comunale in termini di assunzione da parte della ricorrente di tutti gli oneri di mitigazione ambientali.

Si è costituita la Regione Emilia Romagna eccependo l'infondatezza del gravame essendosi a suo dire correttamente ritenuta prevalente nell'ambito della conferenza di servizi la posizione negativa espressa dal Comune risultando la variante urbanistica necessaria ai sensi dell'art. 59 delle NTA.

Si è costituito anche il Comune di Bondeno rappresentando come la motivazione di una delibera consiliare possa dedursi "per relationem" dalla dichiarazione di voto dei consiglieri comunali; considerato poi l'impatto dell'intervento proposto dalla ricorrente con passaggio da 2.000 a 12.000 capi, la redazione del PUG sarebbe la sede procedimentale tipica per questo tipo di interventi sotto il profilo urbanistico anche perché nel rispetto della legge regionale urbanistica n. 24/2017 che prevede, tra l'altro, la drastica riduzione del consumo di suolo; come già rilevato recentemente dall'adito Tribunale Amministrativo, sarebbe corretto ritenere in sede di conferenza di servizi qualitativamente prevalente la posizione espressa dal Comune titolare della pianificazione urbanistica.

Si sono infine costituite anche le amministrazioni statali in epigrafe indicate pur non depositando memorie né documentazione.

Alla camera di consiglio del 7 febbraio 2024 la difesa di parte ricorrente ha rinunciato alla tutela cautelare in vista della celere fissazione dell'udienza di merito.

In prossimità della trattazione nel merito le parti hanno depositato ampie memorie e documentazione.

In particolare la difesa della ricorrente ha insistito per l'accoglimento del gravame rappresentando tra l'altro come l'adozione della richiesta variante sarebbe possibile anche senza PUG poiché diversamente opinando - come pretende il Comune - ogni iniziativa risulterebbe nelle more paralizzata dal momento che circa l'80 % dei comuni nella Regione non

lo avrebbe ancora adottato; ha inoltre evidenziato di aver soddisfatto tutti gli oneri propedeutici alla variante vale a dire acquisizione di uno studio idrogeologico e relazione di VIA.

La difesa comunale, di contro, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per mancata deduzione da parte della ricorrente di specifiche censure inerenti la determinazione conclusiva della conferenza e la d.G.R. 2275/2023 pur se formalmente impugnate, nemmeno in termini di illegittimità derivata, risultando tutte le doglianze mosse nei soli confronti della delibera comunale, nell'erroneo presupposto del carattere vincolante del dissenso espresso in conferenza dal Comune, potendo invece Arpa e Regione determinarsi diversamente secondo i principi valevoli in sede di PAUR e di conferenza di servizi.

La ricorrente ha ampiamente replicato alla suindicata eccezione in rito, essendo a suo dire desumibile dall'atto introduttivo del giudizio la proposizione di censure avverso la determinazione conclusiva della conferenza ed il PAUR, ritualmente impugnate ed afflitte da vizi in via derivata rispetto alla presupposta delibera C.C. n. 58/2023; il dissenso comunale, diversamente dall'ipotesi oggetto della sentenza n. 378/2022 pronunciata dall'adito Tribunale relativa ad impianto di smaltimento rifiuti, sarebbe del tutto vincolante ai sensi dell'art. 21 co.2, LR 4/2018.

Con memoria di replica la difesa comunale ha evidenziato in sintesi che il suindicato comma 2 vada letto nel senso che, ove non via sia assenso, il meccanismo decisionale sia quello dell'art 14 ter L.241/90, poiché diversamente opinando il Comune avrebbe un diritto di veto da ritenersi incostituzionale; secondo la giurisprudenza il PAUR è espressione di una competenza unica a sé stante che supera e trascende le distinte competenze delle amministrazioni diverse dalla Regione chiamate a partecipare alla conferenza di servizi (Cons. di Stato, sez. IV, n. 1072/2023); sarebbe dunque lesivo l'atto conclusivo nella parte in cui la Regione avrebbe errato nel valutare come vincolante il dissenso espresso dal Comune senza considerare la possibilità di superare il dissenso; l'annullamento della delibera comunale a suo dire non solo non avrebbe effetto caducante ma nella fattispecie nemmeno viziante.

Alla pubblica udienza del 5 giugno 2023, uditi i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-E' materia del contendere la legittimità del procedimento di autorizzazione unica regionale (PAUR) ai sensi dell'art. 27 bis d.lgs. 152/2006 e degli artt. 15-21 L.R. 20/2020 con cui è stata respinta la proposta avanzata dall'odierna ricorrente di ampliamento di un insediamento zootecnico - già esistente - finalizzato all'allevamento di suini pesanti da carne.

L'intervento richiede una variante agli strumenti urbanistici del Comune di Bondeno, avendo l'area interessata dal progetto destinazione urbanistica non conforme rispetto all'intervento proposto, in quanto l'art. 59 delle NTA del vigente PRG al punto 5 prevede, in relazione all'uso "AG4 - Allevamenti zootecnici di tipo industriale", un numero di capi ammissibili pari a 40 quintali di peso vivo per ettaro di superficie aziendale mentre il progetto considera un allevamento di circa 12.000 capi, dal peso vivo fino a 165 chili/cadauno e la società ricorrente non dispone della superficie complessiva necessaria.

Il procedimento di PAUR si è concluso negativamente unicamente per la posizione negativa espressa dal Comune di Bondeno con la delibera C.C. n. 58/2023 con cui è stata negata la variante urbanistica necessaria ai fini della realizzazione del progetto, posizione ritenuta di carattere prevalente ed implicitamente vincolante sia dall'Arpa quale amministrazione procedente in sede di conferenza di servizi che dalla Regione quale titolare del PAUR.

2.- Lamenta parte ricorrente, come visto, l'illegittimità della suindicata deliberazione consiliare comunale a suo dire del tutto immotivata con conseguente illegittimità in via derivata della determinazione conclusiva della conferenza e del PAUR negativo, del tutto appiattite sul dissenso comunale.

3.- Preliminarmente va esaminata l'articolata eccezione sollevata dalla difesa comunale di inammissibilità del ricorso in quanto volto a censurare unicamente la deliberazione comunale ma non la determinazione conclusiva della conferenza ed il PAUR negativo, dal momento che il dissenso comunale avrebbe potuto e dovuto essere valutato come non vincolante risultando il progetto nel complesso ambientalmente compatibile e non avendo l'annullamento della delibera comunale effetto caducante. Ragione per cui, a dire della difesa comunale, non sarebbe sufficiente la formale impugnazione degli atti conclusivi adottati da Arpa e dalla Regione, occorrendo l'allegazione di specifiche censure avverso tali atti direttamente lesivi, cosa che parte ricorrente non avrebbe fatto nemmeno in via derivata.

Non ritiene il Collegio di poter condividere tal pur motivato assunto.

Posto che il ricorso in esame ha inequivocabilmente ad oggetto l'annullamento oltre che della delibera presupposta C.C. n. 58/2023 della determinazione conclusiva della conferenza e del PAUR negativo, è vero che la ricorrente ha dedotto in via diretta censure soltanto nei confronti dell'atto comunale ma ha in realtà contestato anche la legittimità degli atti conclusivi della decisione polistrutturata in quanto affetti da vizi in via derivata rispetto all'atto endoprocedimentale presupposto.

Ad avviso della società Biopig cioè tali determinazioni conclusive risultano illegittime nella parte in cui hanno ritenuto non assensibile il progetto pur come detto nel complesso ritenuto ambientalmente compatibile sulla base del solo dissenso espresso dal Comune, prospettato in ricorso come viziato sotto vari profili tra cui il difetto di motivazione e di istruttoria. E' vero - come si dirà in prosieguo - che la ricorrente (come avrebbe potuto) non ha dedotto ulteriori e possibili doglianze



avverso il PAUR negativo che non poteva dirsi vincolato dalla posizione espressa dall'Amministrazione comunale, ma ha comunque dedotto vizi propri della presupposta delibera comunale in grado di inficiare in via derivata anche gli atti successivi e conclusivi del PAUR, si da avere sicuro interesse al ricorso.

D'altronde in una prospettiva doverosamente non formalistica, al fine della ammissibilità del ricorso il giudice deve fare riferimento all'intero contesto del ricorso e, cioè, non solo alle censure espressamente enunciate ma anche a quelle che, pur se formalmente non espresse in un titolo, possono essere desunte dall'esposizione dei fatti o dal contesto del ricorso (*ex multis* T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 2 dicembre 2011, n. 3064; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 6 novembre 2017, n. 11018.)

Nel caso di specie dal contesto dell'atto introduttivo del giudizio è agevolmente possibile desumere la deduzione non solo di censure in via diretta avverso l'atto comunale di dissenso alla variante urbanistica, ma anche in via derivata nei confronti della determinazione conclusiva della conferenza di servizi e del PAUR.

3.1.- Il ricorso è dunque ammissibile.

4.- Venendo al merito il ricorso è fondato e merita accoglimento.

5.- Giova sinteticamente premettere - per quel che qui interessa - che uno degli elementi qualificanti della nuova disciplina in tema di procedimento e provvedimento PAUR di cui all'art. 27 bis d.lgs. 152/2006 è rappresentato dalla circostanza che l'autorità competente in materia di VIA ha oggi il potere di assumere la determinazione finale e quindi anche quello di risolvere i conflitti interni alla conferenza, superando gli eventuali dissensi anche delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili, con l'unico limite rappresentato dal fatto che la determinazione finale deve essere assunta sulla base del provvedimento di VIA (Consiglio di Stato, sez. IV 2 settembre 2021, n. 6195).

Si tratta dunque di istituto innovativo come autorevolmente evidenziato dalla stessa Consulta secondo cui la struttura del procedimento e gli effetti propri del PAUR inducono quindi a ritenere che le relative funzioni amministrative - in quanto "integrano" la VIA "nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti" (così l'art. 1, par. 2, della direttiva 2014/52/UE) - siano espressione di una nuova competenza, implicante poteri e responsabilità ulteriori in capo all'Autorità procedente rispetto alla sola espressione del giudizio di compatibilità ambientale (Corte Costituzionale n. 10/2016).

Il PAUR dunque, come condivisibilmente evidenziato dal Comune, è espressione di competenza unica a sé stante che supera e trascende le distinte competenze delle amministrazioni diverse dalla Regione chiamate a partecipare alla conferenza di Servizi (Consiglio di Stato sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1072).

Ciò premesso va poi evidenziato che la disciplina del PAUR va coordinata con quella in tema di conferenza di servizi di cui agli art. 14 e seg. Legge 241/90 (richiamata dallo stesso art. 27 bis d.lgs. 152/2006) ed in particolare con il criterio (art. 14-ter co. 6 bis) della prevalenza delle posizioni espresse non solo in termini quantitativi ma qualitativi (*ex multis* Consiglio di Stato sez. III, 23 marzo 2022, n.2127) secondo un giudizio discrezionale di sintesi in cui l'Amministrazione procedente deve esprimere il proprio giudizio tenendo conto del bilanciamento in concreto dell'interesse ambientale con gli altri valori e principi (Consiglio di Stato sez. IV, 29 dicembre 2023, n. 11341).

Diversamente infatti da quanto sul punto sostenuto dalla società ricorrente l'art. 21 co. 2 L.R. 4/2018 va letto nel senso che in mancanza di assenso il meccanismo decisionale non può che essere quello dell'art. 14-ter L.241/90, non potendo assegnare ai comuni un potere di veto, del tutto incompatibile con la più recente disciplina normativa tesa al superamento di veti incrociati e ad accelerare i processi decisionali polistrutturati, potere di veto che peraltro confliggerebbe con quanto previsto dalla norma statale di riferimento (art. 27 bis d.lgs. 152/2006) in materia ("tutela dell'ambiente") pacificamente di competenza statale esclusiva (*ex plurimis* di recente Corte Costituzionale, 4 gennaio 2024, n. 2).

Ne consegue che la Regione quale ente titolare delle funzioni relative al PAUR, ben può discostarsi dal dissenso espresso da una delle amministrazioni partecipanti alla conferenza anche ove preordinate alla cura di interessi sensibili, come evidente nel caso di specie caratterizzato dall'accertata piena compatibilità ambientale del progetto e dalla comunque parziale compatibilità urbanistica, insistendo l'impianto da ampliare e dunque già esistente su area destinata dal PRG ad insediamenti produttivi agricoli pur essendo come detto necessaria una variante di localizzazione per l'aumento considerevole dei capi.

E' dunque lo stesso PAUR in quanto atto assorbente tutti i titoli abilitativi necessari alla realizzazione del progetto che può costituire variante allo strumento di pianificazione territoriale in motivato contrasto con il dissenso comunale, secondo le risultanze della conferenza di servizi (Consiglio di Stato sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1072).

Conclusivamente, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione resistente ed al fine di conformare la successiva attività amministrativa, giova rilevare che in tale modulo procedimentale semplificato ed accelerato il dissenso comunale non poteva avere effetto preclusivo vincolante per le valutazioni in sede di PAUR.

6.- Tanto premesso ritiene il Collegio fondati i due primi motivi di gravame, di rilievo assorbente e comunque graduati dalla ricorrente come principali.

7.- La deliberazione consiliare con cui il Comune di Bondeno ha espresso il proprio dissenso alla variante urbanistica è del tutto priva di motivazione, non potendo essa desumersi esclusivamente dalle dichiarazioni di voto dei consiglieri comunali e nella fattispecie dalla dichiarazione proveniente da un solo (su 15 presenti) consigliere, per altro astenuto, secondo cui occorreva rinviare la scelta in sede di approvazione del PUG ancora in itinere.

7.1.- Il punto controverso è dunque quello della motivazione degli atti collegiali.

Secondo parte della giurisprudenza la motivazione dell'atto deliberativo collegiale può legittimamente essere desunta dalle opinioni espresse dai singoli componenti dell'organo, atteso che la votazione costituisce strumento di manifestazione finale della volontà del collegio, quale è maturata attraverso l'enunciazione delle diverse e contrapposte opinioni (Consiglio di Stato sez. IV, 17 novembre 2015, n.5236; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. II, 22 novembre 2021, n.3169).

Secondo altra tesi invece l'atto collegiale deve essere sorretto da motivazione propria, cioè dall'esternazione, con formula riassuntiva ma sufficientemente chiara e onnicomprensiva, degli elementi essenziali in virtù dei quali il corpo deliberante sia pervenuto alla decisione, unanime o maggioritaria, consacrata nel voto finale. La motivazione, oltre che alla "ostensione" dei principi ai quali sono ispirate le decisioni del Consiglio, è funzionale al sindacato giurisdizionale sul contenuto delle delibere. La valutazione della logicità e congruità delle stesse non sarebbe possibile, o sarebbe comunque estremamente aleatoria, qualora si richiedesse, per accertare le ragioni del provvedimento, l'analisi delle singole soggettive motivazioni dei componenti il collegio. Essa è infatti inidonea a rivelare l'iter formativo della volontà complessiva dell'organo espressa attraverso la votazione finale, salvo i casi in cui, essendo stati presentati da singoli membri del Collegio formali emendamenti o proposte di deliberazione, si sia votato su tali emendamenti e proposte (così T.A.R. Sicilia Catania sez. I, 23 ottobre 2014, n.2793; cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 16 ottobre 1998 n. 1311; id., sez. IV, 12 novembre 1991, n. 932; id., sez. IV, 29 ottobre 1987, n. 645.).

Il confronto in consiglio comunale rappresenta l'espressione degli orientamenti personali dei singoli consiglieri che vi prendono parte, con la conseguenza che la mera trascrizione (nella fattispecie peraltro assente) della relazione introduttiva alla delibera e il successivo dibattito non rendono il senso della scelta palese e trasparente, rendendosi inidoneo a dare contezza delle scelte amministrative adottate dall'organo collegiale e dell' iter formativo della volontà complessiva dell'organo stesso, espresso attraverso la votazione finale" (cfr T.A.R. Emilia-Romagna sez. II, 3 maggio 2023, n. 270, T.A.R. Lombardia Milano, sez. III 27 gennaio 2021, n. 248; Consiglio di Stato, sez. V, 8 febbraio 2011 n. 854; T.A.R. Sicilia Catania, sez. I , 29 maggio 2018, n. 1104).

Ritiene il Collegio preferibile tale seconda opzione ermeneutica anche perché ove si volesse in ipotesi aderire alla prima tesi sarebbe oltremodo arduo desumere la volontà dell'organo consiliare da dichiarazioni di tenore non univoco ed in particolare da un'isolata dichiarazione di voto (astensione) di un consigliere comunale.

Tale modalità non può soddisfare pertanto il parametro normativo di cui all'art. 3 L.241/90 secondo cui tutti gli atti amministrativi debbono essere motivati costituendo la motivazione specie per i provvedimenti quale quello in esame espressione di discrezionalità amministrativa il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3, l. n. 241 del 1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, l. n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti (*ex multis* Consiglio di Stato sez. IV, 1 febbraio 2024, n.1023; Id. sez. II, 6 settembre 2023, n.8193; T.A.R. Emilia - Romagna Bologna, sez. I, 21 febbraio 2024, n.133).

7.2. - L'onere motivazionale poi doveva nel caso di specie essere oltremodo rafforzato in quanto mediante la proposta di delibera n. 54 del 18 settembre 2023 il Comune di Bondeno pochissimo tempo prima si era già favorevolmente orientato per l'assenso ai sensi dell'art. 21 co. 2 L.R. 472018 alla variante urbanistica in questione, richiedendo solamente l'accatastamento degli immobili in categoria D10 (al fine IMU) e la necessità di predisporre misure compensative a carico del proponente, generando l'aspettativa di quest'ultimo alla assentibilità del progetto anche per le valutazioni di governo del territorio spettanti all'ente locale.

7.3.- Non di meno, il dissenso comunale avrebbe dovuto essere congruamente motivato in quanto espresso nell'ambito di una conferenza di servizi decisoria, dal momento che secondo diffusa giurisprudenza - che il Collegio condivide - il dissenso espresso da una Amministrazione in sede di conferenza di servizi ex art. 14 quater della legge 241/1990, "deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'articolo 97 della Costituzione, non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione al progetto in esame, ma dovendo essere "costruttivo" in altri termini, esso "deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso" (Consiglio di Stato sez. V, 23 maggio 2011, n. 3099; Id. sez. V, 24 gennaio 2013, n. 434; Id. sez. IV, 24 maggio 2013, n. 2836; Id. sez. III, 23 gennaio 2014, n. 350; Id. sez. V, 13 marzo 2014, n. 1180; Id. sez. IV, 1 luglio 2015, n. 3252; Id. sez. II, par. n. 2363 del 14 novembre 2016; T.A.R. Abruzzo L'Aquila 6 febbraio 2017).

7.4.- Mette conto infine rilevare come anche la scelta discrezionale da parte dell'Amministrazione comunale di rinviare ogni decisione alla redazione del Piano Urbanistico Generale (PUG) di cui alla L.R. 24/2017, indicata irritualmente in via postuma mediante memoria difensiva (*ex multis* T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 12 maggio 2023, n.178) avrebbe dovuto essere adeguatamente soppesata non essendo l'unica scelta possibile e non risultando di norma preclusa l'adozione di una variante in pendenza dell'adozione di un nuovo strumento urbanistico generale, di cui sono allo stato sprovvisti gran parte dei comuni della Regione Emilia Romagna, a pena di paralizzare ogni sviluppo del territorio.

La società ricorrente ha sul punto rappresentato come la stessa Regione mediante atto di coordinamento tecnico ex art. 49 L.R. 24/2017 approvato con D.G.R. 1956 del 22/11/2021 abbia confermato la possibilità per i Comuni di adottare varianti urbanistiche per insediamenti produttivi soggetti a VIA in quanto trattasi di procedimenti che seguono un proprio iter approvativo rispetto a quello ordinario, producendo comunque l'effetto di variare le previsioni urbanistiche vigenti

indipendentemente da ogni considerazione della L.R. che ne ha previsto l'approvazione (L.R. 47/1978, L.R. 20/2020 o L.R. 24/017).

8.- Alla luce delle suesposte argomentazioni il ricorso va accolto con l'effetto dell'annullamento degli atti impugnati, come da motivazione.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite attesa l'obiettiva complessità delle questioni esaminate.

(Omissis)

