

Ampliamento in variante urbanistica di un centro aziendale esistente con impianto di ulteriori alberi da frutta: bilanciamento tra le esigenze imprenditoriali e il consumo di suolo

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 2 settembre 2025, n. 954 - Di Benedetto, pres.; Tagliasacchi, est. - Guidetti ed a. (avv. Castellazzi) c. Comune di Modena (avv. Descovich) ed a.

Agricoltura e foreste - Attività di essiccazione, frigo-conservazione e trasformazione di susine in prugne secche - Ampliamento del sito produttivo - Impianto di ulteriori alberi da frutta - Bilanciamento tra le esigenze imprenditoriali e il consumo di suolo.

(Omissis)

FATTO

1.1. I signori Adriano Guidetti, Paola Guidetti, Gian Paolo Guidetti, Carlo Olmi, Paolo Pera e Giuseppe Sighinolfi sono tutti residenti a Modena, in via Cadiane, in prossimità al centro aziendale della Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop..

La predetta società, che svolge principalmente l'attività di essiccazione, frigo-conservazione e trasformazione delle susine in prugne secche, ha chiesto di essere autorizzata ad ampliare nella misura del 110% del proprio sito produttivo. Il progetto è funzionale a far fronte all'aumento della produzione derivante dall'impianto di ulteriori alberi da frutta per all'incirca 100 ha.

I suelencati vicini si oppongono al predetto progetto, ritenendo che da esso subirebbero un peggioramento della situazione esistente sotto il profilo della viabilità, del rumore e di altre immissioni (quali scuotimenti e polveri).

1.2.1. Con il ricorso principale i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Modena n. 29 dell' 8.04.2024 di approvazione della domanda presentata dalla controinteressata, ai sensi dell'articolo 53, comma 1, lettera b), L.R. Emilia Romagna n. 24/2017, per l'ampliamento in variante urbanistica del centro aziendale esistente.

1.2.2. Con il ricorso per motivi aggiunti i ricorrenti hanno impugnato il permesso di costruire gratuito e il provvedimento unico ex D.P.R. n. 160/2010, rilasciati alla controinteressata.

1.3. Come più approfonditamente si esporrà nella parte in diritto, i ricorrenti criticano, in via diretta con il ricorso principale, ovvero in via derivata con il ricorso per motivi aggiunti, sia sotto il profilo della violazione di legge, sia sotto quello dell'eccesso di potere, tanto l'an, quanto la localizzazione dell'ampliamento del sito produttivo di cui si discute.

2.1. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Modena, la Provincia di Modena e la Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop., controdeducendo alle tesi avversarie e concludendo per il rigetto di entrambi i ricorsi siccome infondati nel merito.

2.2. Non si sono, invece, costituite in giudizio ARPAE Emilia Romagna, la Regione Emilia Romagna e la AUSL di Modena, alle quali pure i ricorsi erano stati notificati.

3.1.1. La domanda cautelare contenuta nel ricorso introduttivo è stata rinunciata in corso di causa dai ricorrenti.

3.1.2. La domanda cautelare contenuta nel ricorso per motivi aggiunti è stata accolta dalla Sezione con ordinanza n. 48/2025.

Con il medesimo provvedimento questo Giudice ha altresì disposto, in un'ottica acceleratoria, incumbenti istruttori a carico del Comune di Modena e della Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop., onerandoli del deposito in giudizio di tutta una serie di documenti – nella loro disponibilità - ritenuti necessari ai fini della decisione, a fronte delle puntuali censure di difetto di istruttoria e motivazione avanzate dai ricorrenti.

3.2. Dopo il deposito di documentazione da parte dei soggetti onerati e di ulteriori scritti difensivi da parte dei contraddittori, la causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 12 giugno 2025 e al termine trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il presente giudizio ha a oggetto la legittimità degli atti in epigrafe elencati, con i quali è stato autorizzato l'ampliamento del 110% del centro aziendale della Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop. a Modena, ampliamento da realizzarsi in prossimità delle abitazioni degli odierni ricorrenti.

2.1. Preliminarmente, il Collegio ritiene di ammettere i documenti depositati dalla società controinteressata in data 8 maggio 2025, oltre cioè il termine assegnato da questo Giudice con ordinanza n. 48/2025, senza disporre il differimento dell'udienza, tenuto conto:

(i) che i documenti sono rilevanti ai fini del decidere;

(ii) che parte ricorrente non si è opposta all'acquisizione, né ha chiesto un termine a difesa supplementare;
(iii) che il deposito è stato effettuato con un anticipo, rispetto all'udienza di trattazione, sufficiente per l'esame da parte del Collegio.

2.2. Sempre preliminarmente va respinta l'istanza avanzata dalla difesa del Comune di Modena di non esaminare quanto dedotto da p. 39 a p. 46 del ricorso principale per superamento dei limiti dimensionali di cui al decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22.12.2016.

Come chiarito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 3/2025, l'articolo 13 ter, comma 5, dell'Allegato II al Cod. proc. amm., nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 813, L. n. 207/2024 (per cui il superamento dei limiti dimensionali degli atti processuali può essere sanzionato esclusivamente con la condanna della parte al pagamento di una somma di denaro), in quanto disposizione di natura processuale, si applica anche per i ricorsi proposti prima del 1° gennaio 2025, data di sua entrata in vigore.

Nel caso di specie, il Collegio ritiene peraltro che la complessità delle questioni sottoposte al proprio vaglio giustifichi il predetto superamento.

2.3. Ciò detto può passarsi all'esame delle contestazioni avanzate dai ricorrenti.

3.1. Il primo motivo di impugnazione è intitolato *“Violazione di legge con riferimento all’art. 53 della Legge Regionale n. 42 del 2017 nonché degli articoli 1, 5 e 36. Violazione di legge con riferimento all’art. 97 della Costituzione; all’art. 3 quater del D.Lgs. n. 152 del 2006 (principio del c.d. sviluppo sostenibile) Eccesso di potere per falso presupposto di fatto, di diritto, carenza di istruttoria, sviamento di potere”*.

Dopo aver ricordato che il progetto presentato dalla controinteressata è stato approvato ai sensi dell'articolo 53 L.R. Emilia Romagna n. 24/2017, evidenziano i ricorrenti che la norma è di stretta interpretazione, in quanto introduce un procedimento alternativo all'ordinario processo di pianificazione territoriale e urbanistica. Tale procedimento alternativo può pertanto essere applicato solamente nei casi espressamente previsti dalla legge, ovvero sia per quanto qui di interesse, nel caso della lettera b) « interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa ovvero interventi di nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate, nell'area di pertinenza delle stesse, in lotti contigui o circostanti, ovvero in aree collocate in prossimità delle medesime attività».

Ebbene, secondo i deducenti, la fattispecie concreta non è sussumibile nell'ipotesi presa in considerazione dal Legislatore regionale.

3.2. Fanno presente a tale fine gli esponenti che l'ampliamento di cui si discute:

- a. ricade in ambito agricolo;
- b. determinerà un incremento di più del doppio dell'insediamento produttivo;
- c. sarà realizzato su un appezzamento di terreno agricolo, attualmente coltivato, che, quindi, sarà, consumato;
- d. aggraverà la rete viaria, già palesemente insufficiente e fonte di pericolo per gli abitanti in zona, senza che siano previste nuove infrastrutture;
- e. ha richiesto, per poter essere approvato, una variazione della classificazione acustica.

Assumono i ricorrenti che, in ragione delle suelencate caratteristiche, il progetto in esame contrasta con i principi informativi dell'articolo 53 L.R. Emilia Romagna n. 24/2017, e segnatamente con quello del “riuso” del territorio già urbanizzato, al fine di giungere all'obiettivo del c.d. “saldo zero” del consumo di nuovi suoli.

Del resto, l'articolo 17.8, comma 3 del RUE prevede che la nuova edificazione in zona agricola possa essere autorizzata «previa verifica della impossibilità del riuso di fabbricati esistenti alla data del 28 aprile 1975 nelle aree in affitto o comunque asservite, ovvero previa demolizione di immobili inidonei e non vincolati e ripristino delle aree».

Nello specifico, avrebbe dovuto essere verificata l'esistenza di ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse: ragionevoli alternative che – a detta – dei deducenti esistevano (un terreno di proprietà della cooperativa, a poche centinaia di metri dall'attuale impianto, sul quale insistono fabbricati in stato di abbandono, posto in posizione strategica rispetto alla viabilità e lontano da ricettori sensibili per il rumore) e che non sono state adeguatamente vagliate.

Il che integrerebbe una macroscopica carenza di istruttoria.

3.3. I ricorrenti lamentano poi che non è stato effettuato dall'Amministrazione alcun bilanciamento tra le esigenze imprenditoriali e il consumo di suolo, così come richiede l'articolo 53 L.R. Emilia Romagna n. 24/2017, laddove subordina la propria applicazione alla sussistenza di esigenze imprenditoriali strettamente necessarie.

Il progettato ampliamento mira ad accorpare e accentrare l'attività di essiccazione e frigo-conservazione in prossimità a quella di trasformazione e confezionamento del prodotto. Sennonché, l'attività di essiccazione e frigo-conservazione si concentra in un solo mese all'anno, ossia nel periodo di conferimento della frutta.

Secondo i deducenti l'istruttoria sarebbe carente anche sotto questo profilo, non essendovi traccia di una comparazione costi (consumo di suolo agricolo) e benefici (soddisfacimento di esigenze imprenditoriali tutto sommato limitate nel tempo e alle quali potrebbe in tesi avviarsi diversamente).

In definitiva, i ricorrenti lamentano che l'articolo 53 L.R. Emilia Romagna n. 24/2017 sia stato utilizzato per eludere i limiti che l'articolo 17.8 del RUE ha fissato per la nuova edificazione in territorio agricolo: sotto la veste formale di un

ampliamento agricolo sarebbe stato autorizzato un ampliamento produttivo/industriale.

4.1. Il secondo motivo di impugnazione è rubricato “*Violazione di legge con riferimento al D.L.vo 30 aprile 1992, n. 285, al Decreto Ministeriale 5 novembre 2001; Violazione di legge con riferimento al Regolamento Urbanistico del Comune di Modena, con riferimento alla Parte III, Sistema delle infrastrutture per la mobilità e delle dotazioni territoriali, Capo X, Sistema delle infrastrutture per la mobilità. Eccesso di potere per falso presupposto di fatto e di diritto, travisamento, carenza di istruttoria. Impatto sul sistema viabilità*”.

Lamentano i ricorrenti che non sia stato adeguatamente valutato l’impatto che l’ampliamento dell’impianto di lavorazione della controinteressata avrà sul sistema viario esistente, in particolare il fatto che vi sarà un incremento di traffico di mezzi pesanti su strette strade di campagna, inadatte a sostenerlo.

4.2. Affermano i deducenti che la viabilità dell’area di intervento è già gravemente critica; tant’è che la Provincia, che in sede di conferenza di servizi si era sempre dichiarata contraria, ritenendo insuperabile la suvvisa criticità, salvo poi cambiare idea perché in futuro potranno essere realizzate delle complanari.

Sennonché si tratterebbe di un evento ipotetico e futuro, come tale del tutto inidoneo a risolvere una problematica che già sussiste e che verrebbe gioco forza ad aggravarsi.

Anche la soluzione offerta dalla controinteressata, ovvero la realizzazione a propria cura e spese di tre piazzole scambiatrici, sarebbe del tutto insufficiente.

5.1. Il terzo motivo di impugnazione è epigrafato “*Violazione di legge con riferimento alla Legge n. 447 del 1995; dPCM 14 novembre 1997; Legge Regionale n. 15 del 2001; Violazione di legge con riferimento al Regolamento Comunale Urbanistico con riferimento al Capo IXa; Violazione di legge con riferimento alla Legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per falso presupposto di fatto e di diritto, carenza di istruttoria, errata valutazione dei presupposti di fatto, difetto di istruttoria, illogicità, irragionevolezza. Variante acustica e impatto acustico*”.

Espongono i ricorrenti che in base al Piano acustico solamente l’impianto esistente della Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop. è stato inserito nella classe V, ossia quella propria degli stabilimenti industriali, mentre tutta la zona circostante (incluse le abitazioni) è stata confermata in classe III, omogenea a tutto il territorio agricolo.

Fanno altresì presente che il nuovo stabilimento produrrà emissioni sonore di tipo industriale, tanto è vero che l’Amministrazione ha acconsentito alla modifica del classamento acustico, pur se l’area rimane rurale. In sintesi, l’area dell’impianto così ampliata sarà in classe V e all’intorno aree (compresa quella in cui vivono gli esponenti) in classe III. Rappresentano, inoltre, i deducenti che le loro abitazioni sono situate ad una distanza ricompresa fra 170 metri e 200 metri dal nuovo edificio: ragione per la quale prospettano un aggravamento della situazione acustica per effetto del progettato ampliamento del centro produttivo della controinteressata.

5.2. I ricorrenti sostengono che gli atti impugnati siano illegittimi perché la L.R. Emilia Romagna n. 15/2001 vieta che tra aree contermini vi sia tra i valori-limiti di immissioni sonore un differenziale superiore a 5 dBA. Il regolamento del Comune di Modena, a sua volta, consente differenziali più alti “purché sia garantita la compatibilità acustica delle aree ovvero sia verificato il rispetto dei limiti della classificazione acustica nell’area di classe minore”.

Nel caso di specie dovrebbero essere rispettati i limiti previsti per la classe III.

Ritengono i deducenti – sulla scorta della perizia di parte depositata in giudizio – che il nuovo impianto progettato dalla controinteressata supererà i limiti sonori previsti per la classe acustica III, e lamentano un difetto di istruttoria anche sotto questo profilo.

5.3. Contestano poi i ricorrenti che il clima acustico sia già gravemente compromesso a causa della vicinanza dell’asse autostradale (A1).

Sostengono, nondimeno, che se anche così fosse, comunque la classificazione acustica dovrebbe tenere conto della destinazione urbanistica dell’area, e coniugare le esigenze produttive con la vivibilità.

6.1. Il quarto motivo di impugnazione è intitolato “*Violazione di legge con riferimento al Regolamento Urbanistico Comunale, art. 17 e seguenti; Eccesso di potere per falso presupposto di fatto e di diritto, travisamento, carenza di istruttoria e di motivazione. La variante cartografica in assenza dei presupposti*”.

Espongono i ricorrenti che l’intervento di cui si discute ricade in ambito “ad alta vocazione produttiva agricola di interesse ambientale VIII b”, cartograficamente identificata nella TAV. 25 e nella TAV. 26 del PSC POC RUE, regolata dall’art. 17.1 del testo coordinato delle norme di piano, la quale esclude espressamente “impianti interaziendali di conservazione e trasformazione dei prodotti agricoli”.

Si dolgono, pertanto, gli esponenti del fatto che l’ampliamento in questione comporterà la realizzazione, in area agricola di pregio, di una struttura in cemento armato prefabbricato, suddiviso in tre corpi strutturalmente autonomi, con fondazioni in cemento armato gettato in opera, con pavimento industriale realizzato mediante approntamento di sottofondo costituito da ghiaia o riciclato.

6.2. Evidenziano i deducenti che per poter autorizzare l’intervento il Comune ha dovuto modificare la cartografia di piano, declassando l’area. Stigmatizzano che la modifica classificatoria sia intervenuta senza l’esplicitazione dell’interesse pubblico perseguito e delle ragioni per le quali la disciplina di tutela è stata ritenuta non più necessaria.

7. Il quinto motivo di impugnazione è rubricato “*Violazione di legge con riferimento alla Legge n. 241 del 1990, con riferimento agli articoli 1, 14 e seguenti; Violazione di legge con riferimento alle norme transitorie del nuovo Piano*

Urbanistico Comunale”.

Deducedono i ricorrenti che il procedimento seguito per giungere all’approvazione del progetto si connota per numerose devianze rispetto al paradigma normativo. Nello specifico:

- la conferenza di servizi ha esaminato in meno di 10 giorni le integrazioni pervenute, e oltretutto senza che sia stato loro consentito di parteciparvi;
- è stato approvato un progetto gravemente incompleto al momento della sua presentazione, tanto da aver bisogno di sette integrazioni documentali.

8.1. Le articolate contestazioni sollevate dai ricorrenti ed esposte ai punti che precedono impongono di partire dalla disciplina urbanistica dell’area ove si intende realizzare l’ampliamento del centro aziendale in discussione.

Ebbene, secondo quanto risulta dal certificato di destinazione urbanistica storico depositato in giudizio dal Comune di Modena, la suddetta area è classificata dal Piano Regolatore vigente al momento dell’avvio del procedimento sfociato nei provvedimenti qui gravati come Territorio Rurale, Ambito VIIIb “Ambito ad alta vocazione produttiva agricola di interesse ambientale. Ex Zona Territoriale Omogenea E (in parte) e come Territorio Rurale, Ambito VIIIa “Ambito ad alta vocazione produttiva agricola normale. Ex Zona Territoriale Omogenea E (per altre parte).

In base al nuovo PUG, poi, sempre la medesima area in parte ricade in TERRITORIO RURALE paesaggi rurali (DU1 ART. 5.2) TR3 agricoli produttivi specializzati (DU1 Art. 5.2.3), in parte in TERRITORIO RURALE Paesaggi rurali (DU1 ART. 5.2) TR3 agricoli produttivi specializzati (DU1 Art. 5.2.3) insediamenti strategici vetrina dell’agro-alimentare (DU1 Art. 5.8.1) impianti isolati connessi alle produzioni di eccellenza (DU1 Art. 5.8.2).

8.2.1. Quanto alle norme del RUE, il Comune di Modena e la Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop. escludono che trovi applicazione nel caso di specie la disciplina urbanistica contenuta nell’articolo 17.8 del RUE e segnatamente l’obbligo di dare precedenza al riuso di immobili dismessi, così come di contro sostenuto dai ricorrenti, perché tale norma riguarderebbe gli impianti di lavorazioni meccanico-agrarie in conto terzi, ovvero le strutture interaziendali di trasformazione dei prodotti agricoli.

L’impianto progettato è, invece, secondo i resistenti un impianto di trasformazione di prodotto agricolo di proprietà dell’impresa agricola professionale che produce e trasforma la propria frutta. Si applicherebbe, pertanto, l’articolo 17.1 del RUE, che consente la realizzazione di impianti aziendali ed interaziendali di conservazione e trasformazione di prodotti agricoli.

8.2.2. Sennonché, come dichiarato in atti dalla stessa controinteressata (v. doc. 25), la Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop. non lavora e trasforma frutta da essa stessa direttamente prodotta, ma frutta prodotta e conferita dai soci, a loro volta imprenditori agricoli, che sono soggetti giuridici distinti.

Sicché risulta corretto il richiamo all’articolo 17.8 del RUE.

E, infatti, nel Piano di Sviluppo Aziendale (PSA) inizialmente presentato dalla controinteressata e poi trasformato in istanza ex articolo 53 L.R. Emilia Romagna n. 24/2017 si dava atto dell’applicazione proprio di tale articolo del RUE (v. deliberazione di Giunta comunale 114/2020); così come se ne dà atto nella integrazione alla relazione tecnica paesaggistico-architettonica del 10.08.2022 predisposta sempre della controinteressata.

E, del resto, lo stesso Comune di Modena in sede di Conferenza di servizi ha riconosciuto che si tratta di un Centro interaziendale (v. verbale del 9.05.2022).

8.3.1. In ogni caso, il punto decisivo è che la stessa legislazione regionale pone delle limitazioni all’edificazione in area agricola anche da parte dell’imprenditore agricolo.

Invero, ai sensi dell’articolo 6, comma 5, lettere b) ed f), L.R. Emilia Romagna n. 24/2017, «previa valutazione che non sussistano ragionevoli alternative localizzative che non determinino consumo di suolo, non sono computate ai fini del calcolo della quota massima di consumo di suolo di cui al comma 1 le aree che, dopo l’entrata in vigore della presente legge, sono utilizzate per la realizzazione:

b) di interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all’esercizio di impresa ovvero di interventi di nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività già insediate, nell’area di pertinenza delle stesse, in lotti contigui o circostanti, ovvero in aree collocate in prossimità delle medesime attività, ad esclusione degli interventi che comportino la trasformazione di un esercizio commerciale in una struttura di vendita o insediamento commerciale di rilievo sovracomunale;

f) di fabbricati nel territorio rurale funzionali all’esercizio delle imprese agricole».

8.3.2. Questo significa che la verifica dell’esistenza di alternative localizzative costituisce dunque la preconditione per poter costruire in zona agricola, anche da parte dell’imprenditore agricolo, anche per ampliare un’attività già insediata ovvero per soddisfare le esigenze produttive dell’impresa agricola.

Il che del resto è coerente con l’obiettivo del consumo di suolo a saldo zero entro il 2050 fissato dall’articolo 5 della medesima L.R. n. 24/2017.

8.4. In questo quadro risulta irrilevante la modifica della disciplina urbanistica medio termine intervenuta, in particolare con l’introduzione della “vetrina dell’agro-alimentare”, per la quale l’articolo 5.8.1. delle NTA stabilisce che «le strategie che il PUG mette in campo per queste realtà da tempo insediate coniuga la possibilità di una crescita e specializzazione produttiva congiuntamente alla qualificazione ambientale e paesaggistica dei luoghi della produzione e al miglioramento

delle connessioni con la grande viabilità».

Fermo restando che la “vetrina dell’agro-alimentare” consente ampliamenti di siti esistenti molto più ridotti rispetto a quello qui in esame, e che, comunque, in quanto intervenuta dopo la presentazione del progetto, è inapplicabile al caso di specie, giusta quanto dispongono le norme transitorie del PUG, quel che è decisivo è che la strumentazione urbanistica non può derogare alla disciplina normativa, consentendo di edificare in area agricola laddove vi siano alternative possibili che non consumano suolo coltivato.

8.5. Tale conclusione trova poi conferma nella deliberazione di Giunta regionale n. 1577/2024 di “approvazione dell’atto di coordinamento tecnico, in merito agli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) e al procedimento unico di cui all’art. 53 della legge regionale n. 24 del 2017”.

Nel predetto atto giuntale è ribadito che l’ampliamento di attività già insediate, ove effettuato in n ambito extraurbano necessita della dimostrazione «che non sussistano ragionevoli alternative localizzative che non determinino consumo di suolo e nell’osservanza del divieto di dispersione insediativa di cui all’art. 5, comma 4, L.R. n. 24 del 2017». È poi precisato che a tale fine è necessaria una approfondita istruttoria e una puntuale motivazione.

La motivazione «deve consistere nella dimostrazione dell’assenza di alternative che non comportino consumo di suolo, che risultino ragionevolmente praticabili dal punto di vista oggettivo, cioè in ragione delle caratteristiche dell’assetto del territorio circostante, non limitandosi a considerare le sole aree nella disponibilità del proponente. Questa dimostrazione deve, dunque, fondarsi su una approfondita valutazione del contesto territoriale nel quale si viene a calare il progetto, tenendo conto dei significativi impatti che possono derivarne in termini di consumo di suolo e di effetti ambientali e territoriali».

9.1. Ebbene, come rilevato dai ricorrenti, nei provvedimenti qui impugnati e negli atti preparatori non è dato rintracciare quella accurata istruttoria e approfondita motivazione richieste dalla legge regionale in relazione alle alternative localizzative praticabili per evitare o comunque ridurre il consumo di suolo.

9.2. Nel verbale della seduta conclusiva della Conferenza di servizi non è fatto alcun cenno alla problematica. Il rappresentante dell’Ufficio tecnico comunale in seno alla Conferenza si è limitato ad evidenziare «la coerenza del progetto di ampliamento del Centro Aziendale esistente in ambito agricolo (PRG) anche con la destinazione (Territorio Rurale) del nuovo strumento urbanistico PUG approvato nel giugno 2023».

Lo stesso dicasi per i verbali delle sedute precedenti.

9.3.1. Della questione si parla invece nel documento di Valsat al paragrafo 0C intitolato “La scelta del sito per la realizzazione dell’intervento di ampliamento”.

Nel documento si dice che la Cooperativa proponente ha valutato la possibilità di realizzare l’ampliamento in altro Comune della Provincia di Modena, salvo scartarla per «non recidere il collegamento tra “eccellenze” e territorio del Comune di Modena».

Si dice ancora che è stata valutata sempre dalla proponente la possibilità di «effettuare l’intervento, anche in complessi immobiliari di proprietà di alcuni dei soci situati in prossimità della zona in cui insiste il centro aziendale originaria – al fine di poterli riconvertire e rigenerare senza dover ricorrere alla tipologia di intervento di “nuova costruzione”».

Anche questa soluzione è stata tuttavia scartata dall’odierna controinteressata, sia perché la superficie a disposizione era troppo ridotta «in relazione al layout dell’attività di essiccazione e frigoconservazione che si è delineato in corso di progettazione e ai rispetti alla viabilità primaria esistente», sia perché «avrebbe comportato l’acquisizione di altra area agricola già coltivata a frutteto, con necessità di espianiti di alberi in forte produzione».

Di contro, il sito scelto consente l’utilizzazione delle reti di servizio (in particolare il depuratore) esistenti anche per l’ampliamento, senza necessità di costruirne di nuovi.

9.3.2. Ora, in disparte l’apoditticità e financo la scarsa intellegibilità degli assunti, quel che emerge è la totale assenza di un vaglio di quegli assunti da parte dell’Amministrazione procedente.

Nella controdeduzione (stringatissima) alle osservazioni presentate in sede di procedimento dagli odierni ricorrenti l’Amministrazione nel respingerle si limita a riprodurre quanto dichiarato dalla cooperativa proponente. Nulla è detto sulla inidoneità dell’unico sito vagliato, sulla inesistenza di altri siti idonei, anche di soggetti terzi; nessuna ponderazione dei diversi interessi, pubblici (conservazione di suolo coltivato, non edificato) e privati (accorpamento delle diverse fasi di lavorazione della frutta) coinvolti, è stata svolta.

9.4. Né a sanare l’evidente deficit di istruttoria e di motivazione sul profilo decisivo dell’assenza di alternative localizzative valgono le considerazioni postume, svolte dal direttore della Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop. nel documento datato 24.04.2025 e depositato in giudizio sub doc. 21 in data 2.05.2025.

Quegli assunti avrebbero dovuto essere semmai valutati dall’Amministrazione nell’ambito del procedimento, e non certo nell’ambito del processo dal Giudice, privo – come è noto – di poteri sostitutivi nella giurisdizione generale di legittimità.

10.1. Analoga carenza istruttoria si riscontra, poi, con riferimento alla problematica dell’impatto sulla viabilità prodotto dal progetto qui avversato.

Va, inoltre, considerato che – come documentato in atti – centro aziendale della Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop., sia nella conformazione attuale sia in quella derivante dal progettato ampliamento, affaccia su una strada comunale chiusa denominata stradello Aggazzotti che sfocia in via Cadiane, ove risiedono i ricorrenti.

Via Cadiane è una strada con carreggiata di dimensioni ridotte (3 m. di larghezza), tipica di un contesto rurale; essa costituisce il collegamento con la viabilità sovra-comunale, e precisamente con la SS 12 Nuova Estense e la SP 486 Strada Nazionale Giardini.

Via Cadiane è interessata anche dal traffico, pure di mezzi pesanti, generato da altri due siti produttivi, di soggetti terzi, ubicati a poca distanza.

È pacifico e incontestato che a seguito dell'intervento di cui si discute via Cadiane verrà interessata da un incremento del traffico.

10.2. Questo è lo stato di fatto e da esso doveva muovere l'Amministrazione valutare l'impatto dell'ampliamento da autorizzare sulla viabilità.

Dovevano essere vagliate le caratteristiche delle strade esistenti e la mole di traffico esistente, indipendentemente dal fatto che esso sia generato dal diretto interessato (la Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop.) o da soggetti terzi.

Doveva poi essere effettuata una previsione sull'incremento di traffico che ci si può ragionevolmente attendere, sulla idoneità del sistema viario esistente ad assorbirlo e sui rimedi strutturali che si possono mettere in campo in tempi certi e congrui.

10.3. Nel corso del procedimento la Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop. ha proposto prima di realizzare due, e poi tre piazzole scambiatrici sui via Cadiane.

Il Comune di Modena, come risulta dal verbale della Conferenza di servizi, ha ritenuto sufficiente la soluzione proposta per due ragioni, e, precisamente, perché (i) l'aumento del traffico è concentrato in un periodo dell'anno, e perché (ii) "lo scenario di medio-lungo periodo implica la realizzazione di nuove infrastrutture viarie che consentiranno ai mezzi afferenti alle attività produttive del comparto di accedere alle complanari e, da queste, alla rete viaria principale".

Sennonché, la prima delle suvviste ragioni appare contrastare con quanto risulta in atti, mentre la seconda risulta manifestamente illogica.

10.4.1. Sostiene la Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop. che l'incremento di traffico prodotto dall'ampliamento sarà concentrato in un mese all'anno, durante la stagione estiva quando la frutta raccolta verrà conferita per essere essiccata e trasformata nel prodotto finale.

Sennonché, l'aumento di prodotto conferito (derivati dall'impianto di circa 100 ha in più di alberi da frutto) comporterà logicamente un aumento di prodotto finale (in atti vi sono le stime dell'aumento atteso) che dovrà essere caricato su automezzi (un maggior numero di mezzi o un maggior numero di viaggi) per essere commercializzato ragionevolmente durante tutto l'anno e non solo un mese all'anno.

A questo aggiungasi che è intenzione della Cooperativa Modenese Essiccazione Frutta soc. agr. coop. realizzare uno spaccio aziendale (v. integrazione alla relazione tecnico-agronomica del 21.11.2022). È ben vero che lo spaccio verrà collocato nel centro aziendale esistente, ma è altrettanto vero che esso genererà ulteriori volumi di traffico in relazione agli acquirenti al dettaglio che vi si recheranno.

In conclusione appare contrastare con i dati acquisiti nel corso dell'istruttoria l'assunto che l'incremento di traffico sarà contenuto in un mese all'anno.

10.4.2. Al contempo, risulta manifestamente illogico fondare il parere favorevole sulle opere di viabilità che verranno realizzate nel medio-lungo periodo.

La situazione di criticità in cui versa già ora Via Cadiane, in quanto inadatta a sopportare gli attuali volumi di traffico, oltre a essere documentata in atti, è pacificamente ammessa dalle parti.

Il Comune riconosce che la creazione delle tre piazzole scambiatrici è un rimedio tampone, in attesa della realizzazione dei collegamenti dell'ambito produttivo con le strade a grande soccorrimento. Sennonché, la sistemazione viaria definitiva è là da venire e i tempi non solo non sono certi, ma non sono nemmeno indicati, limitandosi il Comune a parlare di "medio-lungo" periodo, a fronte di un incremento di traffico che si produrrà già nell'immediato.

10.5. In conclusione, anche sotto il profilo dell'impatto sulla viabilità l'istruttoria risulta carente e contraddittoria.

11.1. Passando, infine, al profilo dell'impatto acustico, occorre considerare che l'area ove dovrebbe essere realizzato il progettato ampliamento, così come l'area circostante, compresa quella ove risiedono i ricorrenti è classificata in III classe (aree di tipo misto), per la quale vigono i limiti di immissione assoluti di 60 dBA di livello sonoro equivalente in periodo diurno e 50 dBA di livello sonoro equivalente in periodo notturno.

Con gli atti impugnati è stata modificata la classificazione acustica dell'area oggetto di intervento, che è passata in classe V, per la quale vigono i limiti di immissione assoluti di 70 dBA di livello sonoro equivalente in periodo diurno e 60 dBA di livello sonoro equivalente in periodo notturno.

Per l'effetto vi sarà un'area in classe III contigua a una in classe V.

11.2. Viene così creato un salto di classe acustica, in contrasto con quanto prescritto dalla L. n. 447/1995 e dalla L.R. Emilia Romagna n. 15/2001, che vietano (fatta salva la presenza di usi pregressi, qui inesistenti) un differenziale tra aree contigue superiore a 5 dBA di livello sonoro equivalente.

11.3.1. Nel documento di Valsat è dichiarato che «con la modifica della classificazione acustica proposta» [i.e. dalla classe III alla classe V] «sarà garantito il rispetto della classe V ai confini aziendali».

Il punto, tuttavia, è che – come rilevato dai ricorrenti – ai confini aziendali vi è un’area in classe III e sono i limiti della classe III che devono essere rispettati, così come del resto riconosciuto anche dalle Amministrazioni precedenti in sede di Conferenza di servizi.

11.3.2. La controinteressata sostiene che quei limiti sono già superati a causa della vicinanza dell’autostrada: l’assunto è contestato con perizia dai ricorrenti.

Il Collegio non ritiene necessario disporre una consulenza tecnica per accertare quale sia l’effettiva situazione di fatto (che semmai avrebbe dovuto essere oggetto di approfondimento nell’istruttoria procedimentale).

Ai fini della delibazione delle censure dedotte in ricorso, è sufficiente rilevare che, se come sostiene la controinteressata effettivamente la situazione è già critica, allora anche un moderato incremento di rumore in dipendenza dell’ampliamento del centro aziendale (come ammesso anche dal documento previsionale di impatto acustico, depositato in giudizio), avrebbe dovuto essere attentamente considerato dall’Amministrazione.

11.4. Così, invece, non è stato.

Il problema del salto di classe acustica, benché riconosciuto dalle Amministrazioni riunite in conferenza di servizi, non è stato adeguatamente approfondito.

In particolare, non è stato approfondito il problema del superamento dei limiti acustici nelle abitazioni esistenti e in particolare in quelle dei ricorrenti.

Tali approfondimenti risultano necessari alla luce della vicinanza (segnatamente, fra 170 metri e 200 metri) di alcune abitazioni al nuovo edificio produttivo.

11.5. Il problema semmai è stato rimandato: è previsto, infatti, che ove a regime venisse appurato il peggioramento del clima acustico, la Cooperativa sarà tenuta ad approntare le necessarie misure a tutela dei residenti.

Sennonché, la previsione è del tutto generica, non specifica quali rimedi dovranno essere adottati, e comunque contrasta con il principio per cui l’agire dell’Amministrazione deve essere orientato al miglioramento del clima acustico.

12. In conclusione, assorbita ogni altra questione, il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti sono fondati nella parte in cui lamentano il difetto di istruttoria sia quanto alla verifica di possibili alternative localizzative all’ampliamento, sia quanto a impatto sulla viabilità, sia, infine, quanto a emissioni sonore e rispetto dei limiti di rumore.

Pertanto, in accoglimento dei predetti ricorsi, gli atti impugnati sono annullati.

La complessità della controversia giustifica l’integrale compensazione delle spese di giudizio, salvo il contributo unificato dovuto che verrà rimborsato dal Comune di Modena ai ricorrenti, al verificarsi dei presupposti di cui all’articolo 13, comma 6 bis 1, D.P.R. n. 115/2002.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia Romagna – sede di Bologna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie entrambi e per l’effetto annulla gli atti impugnati.

Compensa tra le parti le spese di giudizio, salvo il contributo unificato che sarà rimborsato dal Comune di Modena ai ricorrenti, come specificato in motivazione.

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

(Omissis)