

RN. 00570/2012 REG.PROV.COLL.

N. 00748/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 748 del 2011, proposto da:

Italia Nostra Onlus, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Minotti, Federico Gualandi, con domicilio eletto presso Federico Gualandi in Bologna, Galleria Marconi N. 2; W.W.F Ong Onlus; Christian Calderoni, rappresentato e difeso dall'avv. Federico Gualandi, con domicilio eletto presso Federico Gualandi in Bologna, Galleria Marconi N. 2; Stefania Testoni, Pierina Gurioli, Valentina Zini, Enrinco Randi, Dolores Ricci, Miria Arcozzi, Roberto Arcozzi, Roberta Babini, Nora Bacci, Guidio Badiali, Giuseppe Baldassarri, Maria Grazia Baldini, Laura Balducci, Vincenzo Balelli, Clelia Ballardini, Gabriele Ballardini, Gianfranco Bartoletti, Marta Bassi, Aldo Bassi, Alessio Battaglia, Antonio Bendini, Luisa Benedetti, Nina Karin Berg, Andrea Bertaccini, Roberto Billi, Oriana Boschi, Michele Brandolini, Alba Brighi, Viviana Brunetti, Rosalba Buscherini, Gregorio Calderoni, Dino Calderoni, Mario Calderoni, Erica Callegati, Loris Callegati, Luciano Carbone, Marco Casaccia, Livio Casaccia, Daniela Casadio, Alessandra Ceroni, Luciana Ceroni, Serafino Ceroni, Enrico Conti, Vanis Cortesi, Giorgio Cristiani, Franco D'Angelo, Salvatore Di Rosolini, Emiliana Emiliani, Ines Fabbri, Nadia Federici, Gabriele Francesconi, Eleonora Franzin, Vanessa Galeotti, Stefano Gallerani, Claudia Garavini, Giovanna Garavini, Fiorenza Ghizzoni, Davide Giovannini, Roberto Golfari, Pierpaolo Guaducci, Fernanda Guerra, Paolo Guerrini, Renzo Gulminelli, Stefania Gulminelli, Simone Letizia, Agostino Ligis, Nevio Magnani, Fabio Magnani, Francesca Mancini, Luigia Marangoni, Sergio Marcaccini, Vanda Mazzotti, Valerio Mazzotti, Paola Mazzotti, Claudio Mazzotti, Ivana Mazzotti, Enrico Medri, Emanuele Meinardi, Silvia Miastkowski, Daniele Mignardi, Giovanni Minardi, Giuseppe Minardi, Brunella Montanari, Riccardo Walter Morfino, Roberto Nanni, Oliviana Nati, Gisella Nudo, Cinzia Pasi, Giuseppe Penazzi, Giorgia Pezzi, Francesco Pirazzini, Gianluca Pistocchi, Stefano Porcellini, Ermelinda Rambelli, Ugo Rambelli, Elisabetta Adele Rambelli, Daniela Ravaioli, Romano Ravaioli, Alessandra Ricci, Stefano Rivalta, Marina Rondinelli, Mario Rontini, Michela Salvati, Natalia Samodelova, Giovanna Savelli, Francesca Savelli, Pia Scaioli, Ermanno Scardovi, Davide Scardovi, Patricia Signorelli, Maria Tarabusi, Simona Tartauil, Daniele Terdoslavi, Chiara Tosi, Fausta Triossi, Anna Utili, Paola Vanicelli, Pietro Vanicelli, Franco Venturi, Fabio Venturi, Sabrina Visani, Luigi Zaccherini, Armando Zama, Erik Zama, Luigi Zanchini, Selvina Zocco, rappresentati e difesi dagli avv. Federico Gualandi, Francesca Minotti, con domicilio eletto presso Federico Gualandi in Bologna, Galleria Marconi N. 2;

contro

Regione Emilia Romagna in Persona del Presidente P.T., rappresentato e difeso dagli avv. Franco Mastragostino, Roberto Facinelli, con domicilio eletto presso Franco Mastragostino in Bologna, p.zza Aldrovandi 3; Provincia di Ravenna Presidente, rappresentato e difeso dall'avv. Antonino Morello, con domicilio eletto presso Antonino Morello in Bologna, via S.Vitale 55; Comune di Ravenna Sindaco, Comune di Bagnacavallo in Persona del Sindaco P.T.; Comune di Russi in Persona del Sindaco P.T., rappresentato e difeso dall'avv. Maria Chiara Lista, con domicilio eletto presso Maria Chiara Lista in Bologna, p.zza Aldrovandi 3; Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali, Direzione Regionale Per i Beni Culturali e Paesaggistici Emilia Romagna, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distr.le Dello Stato, domiciliata in Bologna, via Guido Reni 4;

nei confronti di

Powercrop S.p.A., Eridania Sadam S.p.A., rappresentati e difesi dagli avv. Gualtiero Pittalis, Maria Giulia Roversi Monaco, con domicilio eletto presso Gualtiero Pittalis in Bologna, via S.Vitale 55;

e con l'intervento di

ad opponendum:

F.L.A.I./C.G.I.L. Federazione Lavoratori Agro-Industria, rappresentato e difeso dagli avv. Piergiorgio Galli, Guido Mascioli, con domicilio eletto presso Guido Mascioli in Bologna, via Santo Stefano 30; F.A.I.-C.I.S.L.-Federazione Agricola Alimentare Ambientale Industriale, U.I.L.A./U.I.L.- Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari, rappresentati e difesi dagli avv. Guido Mascioli, Piergiorgio Galli, con domicilio eletto presso Guido Mascioli in Bologna, via Santo Stefano 30;

per l'annullamento

- della deliberazione della giunta della Regione Emilia-Romagna n. 395/2011, pubblicata sul BURER in data 07 aprile 2011 e recante ad oggetto "valutazione di impatto ambientale e autorizzazione unica relativa al progetto per la realizzazione di un polo per le energie rinnovabili sito in via Carrarone n. 3 nel Comune di Russi (RA) - riconversione ex zuccherifici Eridania SADAM s.p.a. proposto da Powercrop s.p.a. presa d'atto determinazioni conferenza di servizi (L.R. 9/99 e D.Lgs. 152/06) e autorizzazione alla costruzione ed esercizio (L.R.26/04)" e di tutti gli atti ad essa allegati ivi compreso gli esiti della conferenza di servizi del 28.02.2011, il Rapporto di Impatto Ambientale, l'AIA approvata dalla competente Dirigente della Provincia di Ravenna con provv. prot. 854 del 14 marzo 2011, l' autorizzazione alla costruzione di linee elettriche, approvata dalla competente dirigente della Provincia di Ravenna con atto prot. 856 del 14.3.2011, la valutazione di incidenza approvata con determinazione n. 2053/2011 del 26.02.2011 dal competente dirigente della regione, il permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica rilasciati dal comune di russi in data 19.03.2011,

nonché

- di ogni atto presupposto, collegato, inerente, conseguente, derivato o comunque connesso, ivi compresi assensi, pareri ed autorizzazioni e, specificatamente, della delibera del Consiglio Comunale di Russi n. 32 del 19.03.2011, in pubblicazione fino al 08 aprile. 2011, con la quale si è proceduto all' approvazione del programma — progetto unitario di iniziativa privata del cd. "Comparto Eridania" e della relativa convenzione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Emilia Romagna in Persona del Presidente P.T. e di Provincia di Ravenna Presidente e di Comune di Russi in Persona del Sindaco P.T. e di Ministero Per i Beni e Le Attività Culturali e di Direzione Regionale Per i Beni Culturali e Paesaggistici Emilia Romagna e di Powercrop S.p.A. e di Eridania Sadam S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 aprile 2012 il dott. Alberto Pasi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente associazione, Italia Nostra Onlus, ha impugnato la deliberazione 395/11 della Giunta Regionale dell'Emilia – Romagna, recante valutazione positiva di impatto ambientale e autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio di un impianto di produzione di energie rinnovabili in Russi (RA), nell'ambito del piano di riconversione degli ex zuccherifici Eridania SADAM, deliberazione adottata all'esito di apposita Conferenza di Servizi ex L.R. 9/99 e D.Lgs. 152/06.

Resistono la Regione Emilia – Romagna, la Provincia di Ravenna, il Comune di Russi, i proponenti Powercrop S.p.a. ed Eridania S.p.a..

Intervengono “ad adiuvandum” la amministrazione per i beni e le attività culturali e, “ad opponendum”, le associazioni sindacali interessate al reimpiego della mano d'opera già occupata dallo zuccherificio in dismissione e all'indotto sul piano occupazionale.

Con un primo motivo la ricorrente lamenta che sono state violate, o almeno immotivatamente disattese, le prescrizioni dettate dalla Direzione regionale del MIBAC e dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Ravenna per la tutela della visuale libera di alcuni siti di rilevante interesse storico culturale e ambientale (la Villa Romana di Russi e il Palazzo San Giacomo) ubicati nelle immediate adiacenze del progettato polo energetico.

Il motivo rappresenta 2 distinte prospettazioni:

a) le prescrizioni della Direzione regionale e della Soprintendenza sono vincolanti ex art. 152 D.Lgs. 42/04 e DM 10.09.2010, ed impediscono una legittima conclusione positiva del procedimento di VIA;

b) il parere del MIBAC, ancorché non fosse vincolante, genera comunque, in capo alla amministrazione attiva procedente, uno specifico onere motivazionale in caso di dissenso, onere che non è stato osservato.

In sede cautelare (cfr. ordinanza 586/11), questa Sezione ha condiviso entrambi i profili di censura.

Il Consiglio di Stato, in sede di appello cautelare (ord. 4242/11 della Sez. V), ha invece ritenuto che i poteri prescrittivi (di distanze, misure e varianti ai progetti realizzandi nelle aree contermini a beni protetti) attribuiti al MIBAC dall'art. 152 del D.Lgs. 42/04 siano finalizzati esclusivamente alla tutela (indiretta) dei beni indicati dall'art. 136, che siano stati già dichiarati di rilevante interesse paesaggistico (mentre il Palazzo San Giacomo e la Villa Romana di Russi sono oggetto di vincolo culturale, e pertanto la loro protezione indiretta potrebbe essere assicurata, soltanto, attraverso il tipico procedimento impositivo del vincolo indiretto ex art. 45 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nella fattispecie attivato soltanto nelle more del ricorso ed "in limine" della odierna decisione).

Su tale punto controverso – carattere vincolante o meno delle prescrizioni dettate dal MIBAC, chiamato a partecipare al procedimento unico per l'autorizzazione dell'impianto di produzione di energia alimentato da fonti rinnovabili ai sensi dell'art. 14.9, punto c), del DM 10.9.2010 – si è concentrato gran parte del contraddittorio svolto tra le parti in causa.

Ciascuna di esse enfatizza con condivisibili argomentazioni l'importanza dei rispettivi e confliggenti interessi (produttivo, energetico, occupazionale ovvero ambientale), tutti costituzionalmente tutelati, ma nessuno di tali argomenti può essere concludente in un senso o nell'altro, perché la loro corretta composizione va ricercata esclusivamente facendo applicazione delle norme che disciplinano i rispettivi poteri e affidano il bilanciamento degli interessi alla Conferenza di Servizi ex D.M. 10.9.10, in cui devono confluire ed essere valutati tutti i punti di vista coinvolti, ed a cui pertanto debbono partecipare le autorità che li rappresentano, ciascuna con i poteri che le sono riconosciuti dal legislatore, e che in fattispecie è compito del giudicante individuare senza preconstituite prevalenze di una od altra istanza.

Sulla obbligatorietà della partecipazione del MIBAC alla Conferenza per l'autorizzazione unica di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili non vi è per la verità alcuna contestazione tra le parti, essendo essa testualmente prevista dal citato art. 14.9, punto c) delle Linee Guide (D.M. 10.9.2010), ogni qualvolta l'impianto da realizzare sia localizzato "in aree contermini a quelle sottoposte a tutela ai sensi del D.Lgs. 22.1.04, n. 42, recante il codice dei beni culturali e dal paesaggio".

La partecipazione del MIBAC è dunque prevista a prescindere dalla natura del vincolo (culturale o paesaggistico) imposto su aree contermini, e pertanto la sua doverosità non è in contestazione nella fattispecie, attesa l'insistenza del vincolo culturale sul Palazzo San Giacomo e sulla Villa Romana di Russi, siti appunto in aree contermini al progettato impianto.

Al riguardo sembra utile precisare, benché possa apparire scontato, che il MIBAC, come ogni altra autorità partecipante al procedimento unico, vi esercita i poteri che gli sono propri, in relazione all'oggetto del procedimento stesso e dell'interesse affidato alle sue cure, secondo il fondamentale principio di attribuzione del potere pubblico amministrativo. In altre parole, il D.M. 10.9.10 non fa che individuare la sede e il procedimento, in cui tutte le autorità, che abbiano cura di interessi potenzialmente coinvolti dal progetto di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, esercitano in relazione ad esso i poteri loro propri secondo le vigenti disposizioni di rango legislativo o comunque primario. In particolare, il citato art. 14.9, punto c), del D.M. 10.9.10, dopo avere previsto l'obbligatorio coinvolgimento del MIBAC quando l'impianto sia destinato ad insistere su aree contermini a quelle tutelate ex D.Lgs. 42/04, precisa che "unicamente in quella sede" esso potrà esercitare le prerogative già attribuitegli dall'art. 152 del D.Lgs. 42/04.

La disposizione dunque nulla aggiunge, né toglie, alla natura e al contenuto di tali poteri, limitandosi a circoscriverne, in tali ipotesi, la sede di esercizio (il procedimento unico).

Per tale ragione, è del tutto sterile e priva di rilevanza, ai fini del giudizio, la controversia insorta tra le parti sulla posizione occupata dal D.M. 10.9.2010 nella gerarchia delle fonti.

Occorre invece avere riguardo, esclusivamente, all'art. 152 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per stabilire se le prescrizioni e il parere espresso dal MIBAC nel procedimento "de quo" siano effettivamente riconducibili (e con quali effetti, vincolanti o meno) a detto art.152.

Le parti resistenti lo escludono, in quanto gli oggetti della tutela ex art. 152 – che ripetesì consente al MIBAC di imporre prescrizioni (distanze, misure e varianti) all'impianto per la tutela di aree ed immobili contermini – sono dallo stesso individuati per rinvio al precedente art.136, che individua soltanto beni paesaggistici, cioè beni da sottoporre a tutela ai sensi dell'art. 134 e secondo le modalità procedurali di cui agli artt. 138-141, che non hanno mai interessato la Villa Romana di Russi e il Palazzo San Giacomo, sottoposte, invece, al vincolo culturale secondo le disposizioni della parte seconda (artt.10 – 130) dello stesso codice.

Il provvedimento impugnato si basa sull'art. 152 del Codice dei beni culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, secondo cui, "tenendo in debito conto la funzione economica delle opere già realizzate o da realizzare", l'amministrazione "ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso d'esecuzione, idonee ad evitare pregiudizio ai beni protetti da questo Titolo" (Beni di notevole interesse pubblico paesistico).

Quindi, la norma individua come ambito oggettivo di esercizio di detti poteri le attività di "aperture di strade e di cave, di posa di condotte per impianti industriali e civili e di palificazioni", localizzate:

- a) "nell'ambito e in vista delle aree indicate alle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 136";
- b) "ovvero in prossimità degli immobili indicati alle lettere a) e b) del comma 1 dello stesso articolo".

Il potere di imporre prescrizioni limitative non è circoscritto alla localizzazione dell'opera all'interno di un'area di "notevole interesse pubblico", essendo sufficiente una connessione qualificata fra tale area e quella su cui dovrebbe sorgere l'opera.

La norma applicata dall'amministrazione individua il proprio ambito applicativo mediante il riferimento oggettivo alle "aree" e agli "immobili" elencati all'articolo 136.

Sotto il profilo letterale la disposizione non richiede che si tratti di "beni" paesaggistici previamente dichiarati di notevole interesse pubblico, secondo le modalità di procedura definite dal codice dei beni culturali (art. 138-141).

Sul piano teleologico, la disposizione persegue una finalità di tutela indiretta dei beni considerati, a condizione che essi siano effettivamente riconducibili alle categorie menzionate dall'articolo 136.

Per queste ragioni, non sono condivisibili le deduzioni dei resistenti, i quali sostengono la necessità della previa qualificazione delle aree di notevole interesse pubblico, ai sensi dell'art. 140 del codice dei beni culturali mediante il tipico procedimento che porta alla dichiarazione di notevole interesse paesaggistico.

A ben vedere non soltanto l'argomento testuale e sistematico (rinvio dell'art. 152 alla classificazione tipologica legale di cui all'art. 136, e non all'avvenuta emanazione dei

provvedimenti di cui all'art. 140, il che realizzerebbe una relazione di connessione fra procedimenti non ricavabile in via interpretativa, in assenza di una espressa previsione legale in tal senso), ma anche e soprattutto quello teleologico-funzionale (necessità che, a fronte del dato ontologico costituito da un oggetto di tutela non strutturalmente delimitabile in via atomistica, l'amministrazione, per non pregiudicare il senso complessivo della tutela, detti prescrizioni limitative anche con riferimento ad aree contermini a "bellezze panoramiche considerate come quadri" e a "complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale"), depongono nel senso della individuazione, come presupposto legale legittimante per l'esercizio dei poteri di cui all'art. 152, delle situazioni di fatto indicate dall'art. 136, purché congruamente motivate, ed indipendentemente dall'essere state tali situazioni formalmente classificate all'esito del procedimento previsto dalle disposizioni successive.

Ma a tali considerazioni si aggiunge, in maniera dirimente, un argomento a contrario: allorché il legislatore ha inteso condizionare l'esercizio di poteri pubblicistici (nella specie, sanzionatori) non già alla astratta qualificazione ex art. 136, ma al concreto accertamento ex art. 138 e ss. (e segnatamente ex art. 140), lo ha espressamente stabilito: si veda in tal senso l'art. 181, comma 1-bis, lett. a), del D.Lgs 42/2004, che disciplina le sanzioni penali previste per gli interventi "su immobili od aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori".

Tutto ciò induce, a fortiori, a ritenere che le disposizioni di cui agli artt. 138 e ss. disciplinano le forme attraverso le quali l'amministrazione procede alla formale attribuzione della qualità di aree di "notevole interesse pubblico", ma non condizionano l'esercizio del potere di cui al successivo art. 152 essendo all'uopo sufficiente la sussistenza sostanziale e non formale del requisito legale. (cfr. Cons. Giust. Amm. Sicilia n. 1454/10).

Come è stato acutamente osservato (Cons. Giust. Amm. Sicilia n. 300/09), "ciò è spiegabile con l'esigenza di mettere al riparo il paesaggio (in senso lato) dagli stravolgimenti resi oggi possibili dalla rapida evoluzione delle tecniche ingegneristiche, capaci di modificare il volto e la struttura di beni e territori sprovvisti di vincolo, non perché privi di valore paesistico – ambientale, ma perché non esposti sino a quel momento", dato "lo stato della tecnica del tempo, a concreti rischi di compromissione e aggressione".

In altre parole, il potere della pubblica amministrazione di imporre limitazioni soggiace, in virtù del principio di legalità sostanziale, alla sussumibilità dell'oggetto della tutela nell'elencazione di cui all'art. 136: ciò che nel caso di specie è stato congruamente argomentato dall'amministrazione con riferimento alle richiamate caratteristiche paesaggistico-ambientali, analiticamente valutate, del Palazzo San Giacomo, della Villa Romana di Russi e dall'area di insidenza.

Si legga, al riguardo, la nota 22.12.09 della Soprintendenza di Ravenna:

"L'area di intervento estesa ca. 450.000 mq, si trova giustapposta tra due importantissimi siti di interesse culturale. Confina da una parte con l'area archeologica della Villa Romana di Russi, polo di considerevole attrazione turistica; dall'altra con l'area dove si trova il Palazzo e la Chiesa di San Giacomo.

Parrebbe perfino INCONCEPIBILE la scelta del sito per un impianto del genere, sacrificando potenzialità culturali in essere nel Comune di Russi, anche nelle forme di attrazione turistica e di attività a tutt'oggi da definirsi. Il magnifico Palazzo San Giacomo, benché già in parte restaurato, è a tutt'oggi inutilizzato. Se realizzato il nuovo impianto Powercrop si delinerebbe con il suo profilo

inadente sullo sfondo sia del sito archeologico, che del palazzo sei – settecentesco. Solo considerando l'edificio caldaia, questo arriva a mt. 143 di larghezza ed è alto mt. 46, mentre l'attiguo camino è una torre alta 50 mt. Si tratta evidentemente di edifici di dimensioni fuori scala, per i quali l'impatto visivo potrebbe rivelarsi **DRAMMATICO PER LE PRESENZE MONUMENTALI SITE NELLE IMMEDIATE VICINANZE**. Le caratteristiche del territorio nella sua dimensione orizzontale, pianeggiante con presenze rurali sparse, filari alberati, a cui si aggiunge anche la ferrovia che costeggia tangente l'impianto, fanno sì che la visibilità dell'impianto si misuri anche alla lunga distanza.

Si richiama a questo proposito quanto evidenziato con nota n. 12870 del 23/09/2008, da Codesta Direzione Regionale, in cui si chiedeva di «verificare la possibilità di una sostanziale riduzione delle altezze massime previste (nel progetto attuale 47 metri per la centrale, 50 metri per la ciminiera di progetto), di approfondire lo studio delle opere di mitigazione percettiva eventualmente anche attraverso una frammentazione dei volumi e di conoscere la disponibilità a prevedere anche misure di compensazione paesaggistica». **NEL PROGETTO IN ESAME LE ALTEZZE RIMANGONO CIRCA INVARIATE E LA VERIFICA SULLA RICHIESTA RIDUZIONE RIMANE SENZA ESITO. NON SI OPERA LA FRAMMENTAZIONE DEI VOLUMI (..)**”.

Concludeva quindi la Direzione regionale esprimendo parere contrario in data 18.2.11:

“Pur apprezzando le varianti progettuali riguardanti le opere di rivestimento dell'edificio caldaia e della torre camino, questa Amministrazione ritiene non superate le criticità evidenziate nelle precedenti note (...).

Soprattutto, rimane insoluta la questione di fondo della **INCOMPATIBILITA'** del nuovo impianto con il patrimonio culturale che connota il sito individuato per il nuovo impianto.

Premesso quanto sopra, la scrivente Direzione, in accordo con la citata Soprintendenza e considerato quanto espresso dalla Soprintendenza per i Beni Archeologici dell'Emilia Romagna con nota n. 10416 del 11.09.2008, **ESPRIME PARERE CONTRARIO ALLA LOCALIZZAZIONE**. Le volumetrie previste produrrebbero, infatti, un forte impatto visivo rispetto alla storica residenza di campagna dei Rasponi e la realizzazione dell'impianto nel sito conterrebbe **COMPROMETTEREBBE IN MANIERA DEFINITIVA** e inaccettabile le visuali, l'apprezzamento ed i valori culturali della splendida Villa sei-settecentesca e delle sue pertinenze.

Le ripercussioni negative per il patrimonio culturale dell'area potrebbero potenzialmente ripercuotersi anche sulla Villa Romana di Russi, appartenente al Demanio dello Stato e sulla quale questo Ministero ha diretto onere e competenze. Gli investimenti per valorizzare tale immobile, una delle ville rustiche più rappresentative e meglio conservate dell'Italia settentrionale, sono stati nel tempo notevoli. La presenza di un nuovo impianto, **CONNOTATO NON SOLO DA CARATTERISTICHE DIMENSIONALI ASSOLUTAMENTE AVULSE DA QUASIASI RIFERIMENTO TERRITORIALE, MA ANCHE DA IMPONENTI PREVISIONI OPERATIVE IN FASE DI ESERCIZIO**, contrasta con le esigenze di valorizzazione culturale e turistica”.

Tali motivazioni paiono al Collegio assolutamente esaustive quanto alla ascrivibilità della fattispecie all'ipotesi di cui all'art. 136 lett. c): “ i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”, il che è stato, come si è visto, ampiamente argomentato dal MIBAC.

Né è contestato che l'amministrazione si sia correttamente rappresentata lo stato dei luoghi, in relazione alla norma attributiva del potere: in particolare la precedente destinazione (dell'area interessata dal progetto) alla produzione saccarifera:

- risulta già dismessa;
- è testimoniata soltanto dalla presenza di alcuni residui impianti (silos), alla cui rimozione non è stato rappresentato in atti alcun impedimento, stante la cessazione della funzione;
- in ogni caso, le preesistenze non giustificano ex sé l'aggravamento degli impatti sul paesaggio (giurisprudenza pacifica).

Il parere contrario del MIBAC, comunque, una volta che sia stata esaustivamente argomentata la sua riconducibilità all'esercizio del potere ex art. 152 del Codice, per la tutela dei beni di cui all'art. 136, esplica, come si è visto, effetti vincolati ostativi alla positiva conclusione del procedimento, e quindi determina un onere di tempestiva impugnazione da parte degli interessati (che invece, nella fattispecie, si sono limitati a disattenderlo).

D'altronde è ovvio che la diversa opinione espressa in data 15.4.11 dagli uffici centrali del MIBAC, nel senso della portata non vincolante del parere espresso nella sede propria, non possa modificarne gli effetti legali (salvo atti di autotutela che non sono mai stati adottati).

La fattispecie è poi certamente riconducibile all'art. 152 del Codice, anche quanto all'ambito oggettivo di applicazione ("nel caso di condotte per impianti industriali"), perché, come è pacifico in causa, il progettato impianto contempla anche, come è connaturale alla sua funzione, un elettrodotto di ben 6 Km, nonché la costruzione della viabilità necessaria ("nel caso di aperture di strade").

Anche le misure imposte dal MIBAC (riduzione di altezze e frammentazione di volumi) e non condivise dalla Conferenza sono evidentemente ascrivibili al potere di prescrivere "misure" e "varianti" ai progetti, e quindi il mancato recepimento impediva una legittima conclusione positiva del procedimento autorizzatorio.

Tale soluzione sconta, evidentemente, il rigetto della eccezione relativa alla pretesa mancata notificazione del pertinente motivo di censura.

Infatti, il ricorrente ha puntualmente dedotto con il primo motivo il carattere vincolante delle prescrizioni e del parere contrario del MIBAC, e la loro violazione, con conseguente illegittimità dell'esito positivo del procedimento unico.

Tale deduzione già sarebbe sufficiente ad assolvere l'onere di specificità dei motivi di ricorso, essendo poi compito del giudicante individuare le fonti normative di tale carattere vincolante.

Pertanto, la ricorrente ha anche testualmente indicato la norma di riferimento nell'art. 152 del Codice, che rinvia all'art. 136 soltanto per l'elencazione dei beni protetti; pertanto, il motivo è specifico e completo anche quanto ai riferimenti normativi, e la esaminata eccezione è destituita di fondamento.

In via evidentemente subordinata la ricorrente prospetta anche, nella denegata ipotesi che il parere contrario del MIBAC non venisse considerato vincolante, ma semplicemente obbligatorio, che il contrario avviso espresso dalla Conferenza non sia adeguatamente motivato.

Per le ragioni che precedono il Collegio ritiene che si tratti di parere vincolante.

Tuttavia, per completezza, si esaminerà anche tale prospettazione subordinata.

Si è visto che, nella fattispecie, la partecipazione del MIBAC è stata obbligatoriamente acquisita ai sensi dell'art. 14.9 del DM 10.9.2010, in quanto l'impianto è destinato ad incidere su aree contermini a beni culturali già dichiarati tali, poi ritenuti dal MIBAC stesso facenti parte di un più ampio complesso di immobili che compongono "un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale" (cfr. art. 136 lett. c) del Codice), come tale suscettibile della tutela ex art. 152.

Tuttavia, è pacifico in giurisprudenza che il parere dell'autorità competente per materia, ancorché in ipotesi non vincolante, una volta acquisito (e non importa se obbligatoriamente, come nella fattispecie, o facoltativamente) al procedimento, genera in capo all'amministrazione attiva un particolare onere motivazionale ove intenda discostarsene, che è quello di esplicitare adeguatamente le ragioni del dissenso.

Ciò non sembra assolutamente essere avvenuto nel caso di specie.

La Soprintendenza di Ravenna a la Direzione regionale per i Beni architettonici e il paesaggio hanno infatti prescritto una sostanziale riduzione delle altezze, unitamente alla frammentazione dei volumi degli edifici, motivando esaustivamente le ragioni della richiesta, come sopra si è visto.

La Conferenza di Servizi, nella seduta conclusiva del 28 febbraio 2011, dopo avere escluso erroneamente la natura vincolante del parere, si è limitata a ritenere "scarsamente efficace" la prescrizione della Sovrintendenza" al fine della tutela del cono visivo di Palazzo San Giacomo", "in considerazione della permanenza nell'area dello zuccherificio Eridania di alcuni edifici di altezza superiore a 20 metri e di 3 silos di altezza superiore a 40 metri", ed a sostituirla con accorgimenti diversi, ritenuti inadeguati dalla Direzione Regionale.

Nessuna riduzione sostanziale di altezza.

Nessuna frammentazione di volumi.

Nulla sulla tutela della Villa Romana di Russi, pure facente parte del complesso descritto dal MIBAC.

Quanto alla motivazione espressa con riferimento al Palazzo San Giacomo, relativa a preesistenze impattanti:

- trattandosi di edifici residui dall'ex polo saccarifero, non più funzionali a tale attività produttiva dismessa né recuperati ad altro uso dal progetto del polo energetico, ben potrebbe, salvo impedimenti non rappresentati in questa sede, esserne prevista la eliminazione;

- comunque, la giurisprudenza è assolutamente pacifica nel ritenere che le preesistenze non possano essere invocate a giustificazione degli aggravamenti degli impatti ambientali.

Pertanto, la Conferenza ha espresso una motivazione solo apparente, oltre che circoscritta a una sola parte dell'ambito considerato dalla Soprintendenza di Ravenna e dalla Direzione regionale.

Dunque, anche la subordinata censura di difetto di motivazione è fondata.

Il ricorso deve pertanto essere accolto, con assorbimento di tutti i motivi non esaminati, e conseguente annullamento degli atti impugnati, segnatamente la VIA positiva e l'autorizzazione unica approvati con DGR 395/11 e il progetto approvato dal Consiglio Comunale di Russi il 19.3.11.

Le spese vanno compensate, atteso il carattere interpretativo della controversia, e gli alterni esiti della fase cautelare.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), Bologna,

pronunziando in via definitiva sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Bruno Lelli, Consigliere

Alberto Pasi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/09/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

