

# Illegittimo diniego del nulla-osta all'effettuazione di coltivazione di tipo biologico di mais, sorgo, girasole e saggina in un Sito di importanza regionale (c.d. S.I.R.)

T.A.R. Toscana, Sez. II 23 febbraio 2016, n. 302 - Romano, pres.; Viola, est. - Averardo s.r.l. (avv.ti Dell'Anno, Calugi) c. Città Metropolitana di Firenze (avv.ti Gualtieri, Zama, Cardona).

**Agricoltura e foreste - Sito di importanza regionale (c.d. S.I.R.) - Nulla-osta all'effettuazione di coltivazione di tipo biologico di mais, sorgo, girasole e saggina - Diniego - Illegittimità.**

*(Omissis)*

## FATTO

La società ricorrente è proprietaria di due terreni situati all'interno del sito di importanza regionale (c.d. S.I.R.) di "Padule di Fucecchio" (si tratta di sito espressamente inserito nella lista dei siti tutelati dalla convenzione di Ramsar e rientrante nella Rete "Natura 2000" dell'Unione europea) ed in particolare, nel cd. cratere palustre della cd. Area contigua.

In data 24 marzo 2015, il precedente proprietario e conduttore dei terreni in questione presentava, all'Unione dei Comuni dell'Empolese Valdelsa, una richiesta di nulla osta all'effettuazione di coltivazione di tipo biologico di mais, sorgo, girasole e saggina, corredando la richiesta con una relazione agronomica del dott. Giovanni Ricottone.

L'istanza era riscontrata dalla nota 30 marzo 2015 dell'Ufficio Gestione e Tutela ambientale del Territorio, Agricoltura, Sviluppo Rurale, Caccia e Pesca nell'Empolese Valdelsa della Città metropolitana di Firenze che negava il nulla osta alla coltivazione; in particolare, il diniego era motivato sulla base della previsione dell'art. 14 lett. b) del Regolamento di gestione della Riserva Naturale e dell'Area contigua del Padule di Fucecchio approvato con delib. 26 aprile 2004 n. 64 del Consiglio Provinciale di Firenze (che prevede il divieto di qualsivoglia <<sottrazione di superficie alle aree palustri tramite il prosciugamento artificiale delle stesse o attraverso l'espansione di pratiche colturali di qualunque tipo e la realizzazione di superfici impermeabilizzate>>) e dell'art. 3 del Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura eco-compatibile nell'area contigua alla Riserva naturale "Padule di Fucecchio" approvato con delib. 12 giugno 2014 n. 78 del Consiglio Provinciale di Firenze (che prevede un sostanziale divieto di attività agricola nella zona palustre dell'Area contigua, suscettibile di rimozione solo con riferimento alle <<attività agricole e zootecniche particolari o tradizionali>> e per effetto di specifica autorizzazione, rilasciata dall'Unione dei Comuni dell'Empolese Valdelsa ai sensi dell'art. 18 del Regolamento per la gestione della riserva naturale e dell'area contigua).

Gli atti meglio specificati in epigrafe erano impugnati dalla ricorrente per: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della l.r. 56/2000, degli artt. 2, 7, 14, 16, 17 e 18 del Regolamento per la gestione della riserva naturale e dell'area contigua, degli artt. 1, 3 e 5 del Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura eco-compatibile dell'area contigua del Padule di Fucecchio, violazione e falsa applicazione dell'art. 3 dell' l. 7 agosto 1990, n. 241, carenza di motivazione e dei presupposti; 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della l.r. 56/2000, degli artt. 2, 7, 14, 16, 17 e 18 del Regolamento per la gestione della riserva naturale e dell'area contigua, degli artt. 1, 3 e 5 del Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura eco-compatibile dell'area contigua del Padule di Fucecchio, violazione e falsa applicazione dell'art. 3 dell' l. 7 agosto 1990, n. 241, carenza di motivazione e dei presupposti; 3) violazione e falsa applicazione della l.r. 56/2000, degli artt. 2, 7, 14, 16, 17 e 18 del del Regolamento per la gestione della riserva naturale e dell'area contigua, irragionevolezza manifesta; 4) violazione e falsa applicazione dell'art. 10-bis della l. 7 agosto 1990, n. 241, violazione dei principi del giusto procedimento; con il ricorso era altresì richiesta la condanna dell'Amministrazione al rilascio del provvedimento richiesto (sussistendone tutti i presupposti e non apparendo necessari adempimenti istruttori) ed al risarcimento dei danni derivanti dal provvedimento impugnato (domanda successivamente rinunciata nella memoria conclusionale del 31 dicembre 2015).

Si costituiva in giudizio la Città Metropolitana di Firenze, controdeducendo sul merito del ricorso.

All'udienza del 3 febbraio 2016 il ricorso passava quindi in decisione.

## DIRITTO

L'azione di annullamento è fondata e deve pertanto essere accolta, nei limiti indicati in motivazione.

A questo proposito, la Sezione deve innanzitutto rilevare come il diniego di rilascio del nulla osta alla coltivazione richiesto dal dante causa della ricorrente non possa trovare giustificazione nella prima delle norme citate nel provvedimento impugnato; in particolare, si tratta della previsione dell'art. 14 lett. b) del Regolamento di gestione della Riserva Naturale e dell'Area contigua del Padule di Fucecchio approvato con delib. 26 aprile 2004 n. 64 del Consiglio Provinciale di Firenze (che prevede il divieto di qualsivoglia <<sottrazione di superficie alle aree palustri tramite il

prosciugamento artificiale delle stesse o attraverso l'espansione di pratiche colturali di qualunque tipo e la realizzazione di superfici impermeabilizzate>>).

Lo stesso riferimento, presente nel testo della disposizione alla << sottrazione di superficie >>, all' << espansione di pratiche colturali >> o alla << realizzazione >> di nuove superfici impermeabilizzate evidenzia, infatti, come si tratti di norma destinata a trovare applicazione nei confronti di nuovi interventi che vengano a determinare una sostanziale innovazione dell'esistente, ed in particolare, una significativa riduzione delle aree palustri.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la stessa lettura della relazione agronomica del dott. Giovanni Ricottone allegata all'istanza di nulla osta evidenzia come lo svolgimento dell'attività in discorso richieda una, sia pur minima, attività di regimentazione idrica (in particolare, le << baulature e fossi di drenaggio >> richiamati a pag. 2 della relazione); è però certo (e non è contestato minimamente dall'Amministrazione costituita) che si tratti di una conformazione dei luoghi e di pratiche abbastanza risalenti (si vedano, al proposito, anche le dichiarazioni sostitutive depositate dalla ricorrente) e, soprattutto, non di una sostanziale innovazione tesa a sottrarre territorio alla zona umida o ad aumentare le coltivazioni.

In buona sostanza, la Città Metropolitana di Firenze ha pertanto manifestamente errato ad applicare una norma, espressamente riferita a nuovi interventi tesi a sottrarre territorio alla zona umida, ad una coltivazione, in realtà, risalente e ad un'istanza giustificata dall'entrata in vigore di altra fonte di regolamentazione del territorio (il Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile nell'area contigua alla Riserva naturale).

La seconda ragione di diniego, relativa all'art. 3 del Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile nell'area contigua alla Riserva naturale "Padule di Fucecchio" approvato con delib. 12 giugno 2014 n. 78 del Consiglio Provinciale di Firenze è poi di più complesso esame e richiede una preliminare ricostruzione della disciplina vincolistica della cd. Area contigua.

Con riferimento anche alla cd. Area contigua, l'art. 16 lett. d) del Regolamento di gestione della Riserva Naturale e dell'Area contigua del Padule di Fucecchio (approvato con delib. 26 aprile 2004 n. 64 del Consiglio Provinciale di Firenze) esprime certo, come sottolineato dalla ricorrente, una tendenziale apertura per le attività di coltivazione agricola (<< sempre consentite >> e non necessitanti, in linea di principio, di autorizzazione); l'apertura non è però assoluta, trattandosi di autorizzazione destinata ad operare, per espressa previsione della parte finale del già citato art. 16, nei limiti dei successivi commi (in realtà, articoli) del Regolamento.

Per effetto della norma, assume pertanto rilevanza il Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile, previsto dal successivo articolo 17 del Regolamento di gestione dell'area protetta e che deve essere approvato dalla Provincia di Firenze; in buona sostanza, uno strumento programmatico dell'attività agricola suscettibile di svolgimento nell'area protetta che può prevedere forti limitazioni operative (le rotazioni agronomiche, le riconversioni produttive e le sperimentazioni di nuove tecniche previste dal secondo comma della disposizione) e forti limitazioni dell'attività agricola suscettibili di indennizzo (come desumibile dal terzo comma della disposizione).

In buona sostanza, lo svolgimento dell'attività agricola non è pertanto oggetto di una pura e semplice autorizzazione, come prospettato dalla ricorrente, ma di un sostanziale rinvio ai contenuti specificativi del Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile approvato dalla Provincia (oggi Città metropolitana) di Firenze; in maniera non dissimile da tanti altri settori del mondo economico, si tratta pertanto di un diritto, non assoluto, ma "conformato" dagli strumenti programmatici della materia.

Il riferimento sopra effettuato alla possibilità, per il Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile, di introdurre limitazioni all'attività agricola previo indennizzo evidenzia poi come, a differenza della previsione dell'art. 14 lett. b) del Regolamento di gestione della Riserva Naturale e dell'Area contigua, si tratti di disciplina conformativa applicabile alle attività in atto al momento di entrata in vigore dell'atto programmatico e non solo alle nuove attività che portino ad una "perdita" di area umida.

In questa prospettiva non ha ovviamente alcun senso prospettare una qualche forma di contraddittorietà tra la presunta libertà assoluta di svolgere l'attività agricola desumibile dal Regolamento di gestione della Riserva Naturale e dell'Area contigua e la disciplina del Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile (contraddittorietà, in realtà, insussistente, visto il concetto "conformato" di tale attività recepito dal regolamento); l'art. 7 della l.r. 6 aprile 2000, n. 56 è poi stato abrogato all'art. 140, 1° comma lett. b) della l.r. 19 marzo 2015, n. 30 e sostituito, per quello che riguarda l'attività agricola svolta nelle aree contigue, dagli artt. 55 e ss. della nuova legge regionale che non prevedono per nulla il riconoscimento della possibilità di svolgere l'attività agricola senza limitazioni.

Per quello che riguarda l'area in discorso, il Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile nell'area contigua alla Riserva naturale "Padule di Fucecchio" attualmente vigente (si tratta del Piano approvato con delib. 12 giugno 2014 n. 78 del Consiglio Provinciale di Firenze) differenzia tra la cd. area di bonifica (ove è consentita l'attività agricola, senza limitazioni: art. 4) e l'area palustre (di maggiore valore naturalistico) in cui è consentita solo la manutenzione dei "chiarì" di pertinenza degli appostamenti fissi di caccia e lo sfalcio della Cannella palustre; è pertanto previsto un sostanziale divieto di attività agricola nella zona palustre dell'Area contigua, suscettibile di rimozione solo con riferimento alle << attività agricole e zootecniche particolari o tradizionali >> e per effetto di specifica autorizzazione rilasciata dall'Unione dei Comuni dell'Empolese Valdelsa, ai sensi dell'art. 18 del Regolamento per la gestione della riserva naturale e dell'area contigua (art. 3 del Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile).

Con tutta evidenza, si tratta di una disciplina modulata e proporzionata sul diverso valore delle due diverse aree e che non presenta quei vizi di contraddittorietà intrinseca posti a base del terzo motivo di ricorso; i riferimenti alla volontà di incrementare il ricorso all'agricoltura biologica presenti nella relazione di accompagnamento al Piano e nell'art. 17 del Regolamento di gestione della Riserva Naturale e dell'Area contigua non implicano, infatti, la necessità di autorizzare lo svolgimento dell'attività sull'intero territorio dell'area contigua, indipendentemente dal valore naturalistico e dalla particolarità delle diverse aree.

In questo quadro si inserisce l'istanza presentata, in data 24 marzo 2015, dal precedente proprietario e conduttore dei terreni in questione che, una volta entrato in vigore il nuovo Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile, ha presentato un'istanza di nulla osta, richiedendo la rimozione delle <<restrizioni>> all'attività agricola previste dallo strumento programmatico (così smentendo la tesi poi sostenuta in ricorso), sulla base di una serie di considerazioni relative al basso impatto naturalistico dell'attività ed allo svolgimento della stessa da molti anni (così sostanzialmente prospettandone una caratterizzazione in termini di coltura tradizionale autorizzabile ex art. 3 del Piano).

Così ricostruito il quadro dell'intera vicenda, appare di tutta evidenza come la Città metropolitana di Firenze abbia sbagliato, in buona sostanza, due volte.

La prima, non indirizzando all'interessato la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ex art. 10-bis della l. 7 agosto 1990, n. 241; il carattere ampiamente discrezionale delle valutazioni relative al carattere particolare o tradizionale della coltura agricola in questione (che ne importa l'autorizzabilità ex art. 3 del Piano per il sostegno e lo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile) evidenzia, infatti, l'utilità della partecipazione del richiedente (che avrebbe potuto magari depositare la documentazione poi depositata in giudizio a dimostrazione del lungo tempo di esercizio della coltivazione) di un contraddittorio in ordine al requisito del carattere tradizionale della coltura.

La seconda, in quanto la generica rilevazione in ordine alla mancanza dei requisiti della particolarità o tradizionalità delle questioni agricole in questione (<<le colture proposte non sono né particolari, né tradizionali per il Padule di Fucecchio>>) costituisce una motivazione solo apparente e tautologica che non soddisfa i requisiti di cui all'art. 3, 1° comma della l. 7 agosto 1990, n. 241.

In definitiva, l'azione di annullamento deve essere accolta e deve essere disposto l'annullamento della nota 30 marzo 2015 dell'Ufficio Gestione e Tutela ambientale del Territorio, Agricoltura Sviluppo Rurale, Caccia e Pesca nell'Empolese Valdelsa della Città metropolitana di Firenze.

La necessità di rinnovare l'istruttoria a seguito della rilevazione della violazione dell'art. 10-bis della l. 7 agosto 1990, n. 241 e quanto sopra rilevato in ordine all'ampia discrezionalità di valutazione dell'Amministrazione escludono poi ogni possibilità di accogliere l'istanza di condanna all'emanazione del provvedimento richiesto con l'istanza 24 marzo 2015 del precedente proprietario dei terreni.

La Sezione deve poi prendere atto della rinuncia all'istanza risarcitoria contenuta nella memoria conclusionale dd. 31 dicembre 2015.

Le spese seguono la soccombenza e devono essere liquidate, come da dispositivo.

*(Omissis)*