

Area sulla quale insiste il riconoscimento della IGP Pomodoro di Pachino e vincoli di natura ambientale

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 7 gennaio 2020, n. 11 - Contessa, pres.; Simonetti, est. - Regione Siciliana - Assessorato Territorio e Ambiente e Assessorato Regionale Agricoltura, Sviluppo Rurale e Pesca Mediterranea (Avv. distr. Stato) c. Consorzio di Tutela della IGP Pomodoro di Pachino (avv. Gambuzza).

Edilizia e urbanistica - Approvazione del Piano di gestione (PdG) - Area sulla quale insiste il riconoscimento della IGP Pomodoro di Pachino - Vincoli di natura ambientale - Sottoposizione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con Decreto n. 3 del 10.1.2017 la Regione ha approvato in via definitiva il Piano di gestione (PdG), “Pantani della Sicilia Orientale”. Per quanto più rileva in questa sede, per effetto dell’approvazione del Piano l’intera area sulla quale insiste il riconoscimento della IGP pomodoro di Pachino è sottoposta a vincoli di natura ambientale.

L’approvazione del presente Piano fa seguito all’annullamento, con sentenza del Tar Catania n. 1382/2015 del precedente Piano approvato nel 2011, già all’epoca impugnato dall’odierno Consorzio di tutela.

2. Avverso il nuovo piano del 2017 il Consorzio di Tutela della IGP Pomodoro di Pachino ha proposto ricorso dinanzi al Tar, lamentando la mancata partecipazione delle comunità locali interessate e l’elusione del giudicato di cui alla citata sentenza 1382/2015.

3. Il Tar, con sentenza 27/2018, ha accolto il ricorso reputando che al Consorzio doveva essere garantito di partecipare al procedimento conclusosi con l’adozione del Piano del 2017, richiamando il precedente di cui alla sentenza 1382/2015 all’esito di un giudizio nel quale era stata sollevata questione di legittimità costituzionale della l.r. 98/1981, accolta dalla Corte con la sentenza 212/2014.

4. Avverso la nuova sentenza del Tar è stato proposto il presente appello dall’Assessorato del Territorio e dell’Ambiente, deducendone l’erroneità quanto alla normativa ritenuta applicabile.

La difesa appellante sostiene, in particolare, che la normativa di cui alla l.r. 394/1991 dichiarata incostituzionale dalla Corte, in tema di parchi e riserve, non sarebbe applicabile al caso di specie che ha ad oggetto l’individuazione dei siti di importanza comunitaria (SIC) e delle zone di protezione speciale (ZPS) soggetti alle direttive Habitat ed Uccelli del 2002 e del 2009, recepite con il d.P.R. 357/1997, come peraltro riconosciuto da T.A.R. Palermo 113/2016. Sostiene inoltre come l’atto impugnato abbia carattere generale e costituisce un obbligo per lo Stato, tanto più che è stata avviata nei confronti dell’Italia una procedura di infrazione comunitaria.

Si è costituita l’originaria parte ricorrente che ha replicato con articolata memoria difensiva, ribadendo il proprio diritto a partecipare alla individuazione dei siti e alle scelte di carattere ambientale.

Rinviato al merito l’esame della domanda cautelare, all’udienza pubblica del 16.10.2019 la causa è passata in decisione.

5. Il Collegio osserva in primo luogo come con la sentenza qui appellata, la n. 27/2018, il T.A.R. Catania abbia annullato il D.D.G n. 3 del 10.1.2017 oggetto di annullamento anche da parte della sentenza del medesimo T.A.R. n. 23/2018, pronunciata nel ricorso iscritto al nr.3041/2006 e dove tale stesso atto era stato impugnato in corso di causa dal Comune di Pachino, proponendo motivi aggiunti.

Vi è quindi una parziale identità oggettiva tra questo giudizio e quello n. 371/2018, peraltro discussi e decisi dallo stesso Collegio nella stessa camera di consiglio.

6. Sulla base di tale premessa, al cospetto di censure in larga parte coincidenti in entrambi gli appelli, vale rilevare anche in questa sede – per quanto qui non si dirà, richiamando la motivazione della sentenza n. 1036/2019 pubblicata sull’appello n. 371/2018 - come benché la difesa del Consorzio si sia insistentemente richiamata alla definitività della sentenza del T.A.R. Sicilia – Sezione di Catania n. 1382/2015 annullatoria del D.D.G. dell’A.R.T.A. n. 577/2011, istitutivo della Riserva Naturale dei “Pantani della Sicilia Sud Orientale”, tale circostanza non presenta diretta rilevanza ai fini del presente giudizio.

Tale sentenza ha investito, difatti, un provvedimento distinto e separato da quanto impugnato in questa sede, che ha una distinta base giuridica (direttive europee n. 92/43/CEE e n. 2009/147/CE); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357) e poggiano su autonomi presupposti provvedimentali (cfr. l’art. 4, comma 3, d.P.R. n. 357 cit.); non a caso, il D.D.G. n. 3 del 2017, oggetto del presente giudizio non menziona nemmeno il predetto D.D.G. n. 577/2011.

L’addotta definitività dell’annullamento dell’istituzione della menzionata Riserva Naturale non produce perciò effetti sull’attuale materia del contendere.

Altra utile premessa da fare è che, come ambedue le parti convengono, l’individuazione, nell’ambito regionale, dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciale era stata operata prima degli atti qui impugnati, ossia già con



il D.A. n. 46 del 21 febbraio 2005. Quest'ultimo, tuttavia, non risulta essere mai stato sottoposto a gravame, né dal Consorzio, né dal Comune di Pachino.

7. Tutto ciò premesso, il Collegio, avuto riguardo all'intervenuto accoglimento, da parte del T.A.R., dell'impugnativa comunale del decreto dell'Assessore regionale per il Territorio e l'Ambiente del 5 maggio 2006, rileva in proposito quanto segue.

Il Tribunale, dopo aver accolto la domanda cautelare comunale, con la propria ordinanza del 25 gennaio 2007, reputando a un primo esame fondato il primo motivo del gravame, concernente la dedotta violazione del diritto di partecipazione al procedimento del Comune ricorrente, con la sentenza in epigrafe ha accolto il ricorso per la stessa ragione anche in sede di merito.

Come si sottolinea nella coeva sentenza pronunciata sull'appello n. 371/2018, tuttavia, dopo la detta pronuncia cautelare del T.A.R., la quale aveva accolto la domanda di sospensione dell'esecuzione del decreto regionale del 5 maggio 2006 facendo espressamente salvi "gli ulteriori provvedimenti della P.A. in sede di rinnovazione del procedimento", la perimetrazione dei siti in rilievo era stata ridefinita, negli anni 2011-2012, all'esito, stavolta, di una piena consultazione di tutti gli enti locali interessati.

In punto di fatto, invero, come si desume dalla produzione documentale effettuata dalla difesa della Regione il 21 giugno 2017, ossia sin dal primo grado di (questo come dell'altro) giudizio (gemello), è emerso che l'Assessorato regionale con nota del 7 marzo 2011 indirizzata ai Comuni della Sicilia (avente ad oggetto: "Aggiornamento dei perimetri delle aree SIC (Siti di Importanza Comunitaria) e ZPS (Zone di Protezione Speciale) della Rete Natura 2000 della Sicilia") ha invitato gli stessi Enti a inoltrare "eventuali proposte di aggiornamento dei perimetri dei Siti ricadenti nei territori di rispettiva competenza", e contestualmente precisato: che le proposte di aggiornamento dei perimetri sarebbero potute essere "sia in aumento che in diminuzione di superficie", e dovevano recare una relazione scientifica con documentazione di corredo; e che, inoltre, per le eventuali riduzioni delle superfici protette si sarebbe dovuto dimostrare che le aree per le quali si proponeva l'esclusione dal Sito non possedessero, già all'epoca della prima individuazione del medesimo, le caratteristiche ecologiche poste a base della loro inclusione.

Il termine fissato per la presentazione delle proposte comunali di aggiornamento dei perimetri delle aree in discorso veniva indi differito, con nota del 30 marzo 2011, al successivo 30 aprile 2011.

In seguito l'Assessorato, a partire dal luglio 2011, dando inequivocabilmente mostra di reputare concluso il procedimento di revisione, ha trasmesso al Ministero dell'Ambiente l'aggiornamento dei perimetri e della banca dati Natura 2000, con la proposta di istituzione di nuovi SIC. E con una successiva nota del 23 agosto 2012 indirizzata, ancora una volta, ai Comuni della Sicilia, lo stesso Assessorato, nel dar conto di tanto, con la precisazione che nell'ambito delle ripermetrazioni prese in esame alcune erano provenute proprio da Comuni dell'Isola, forniva anche dei ragguagli per il reperimento, mediante servizio informatico, dei nuovi perimetri aggiornati e di tutti quelli vigenti.

Il Ministero dell'Ambiente nello stesso anno inoltrava, infine, l'aggiornamento dei dati Natura 2000 alla Commissione Europea.

Orbene, dai contenuti documentali testé esposti, cui il presente appello ha fatto circostanziato richiamo, si evince che dopo l'ordinanza cautelare del T.A.R. n. 150/2007 adottata nel giudizio sopra ricordato iscritto al nr. 3041/2006, effettivamente i perimetri rilevanti ai fini di causa sono stati oggetto, nel 2012, di aggiornamento e ridefinizione, all'esito di un iter in contraddittorio aperto nel 2011 alla possibile partecipazione di tutti i Comuni interessati.

8. Il Consorzio di tutela, odierna parte appellante, per un verso, nel richiamare la pronuncia della Corte costituzionale del 2014 e il precedente T.A.R. del 2015, lamenta che il Comune di Pachino non sarebbe stato coinvolto nella rinnovazione procedimentale; e, per altro verso, assume che detto contraddittorio avrebbe dovuto svolgersi anche nei propri confronti, rivendicando una posizione differenziata quale uno dei protagonisti socio-economici della zona interessata dalla pianificazione.

Tanto chiarito, in ordine alla duplice prospettiva seguita dalla parte appellata, si deve rilevare come L'Amministrazione regionale aveva già ececepito in prime cure che l'Azienda Foreste demaniali (oggi Dipartimento Sviluppo Rurale e Territoriale) aveva avuto diversi incontri con i soggetti territoriali responsabili, come risultava dalla sua nota n. 10074 del 28 ottobre 2008 recante richiesta agli enti territoriali competenti d'inoltrare le loro eventuali proposte di iniziative e progetti d'interesse, nota la quale era stata inviata a tutti gli enti locali coinvolti.

Il Tribunale ha però respinto l'eccezione, ritenendo che la nota non valesse "a dimostrare l'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati ed in particolare con il Comune ricorrente il quale, giova sottolinearlo, aveva uno specifico interesse ad interloquire su aspetti di notevole interesse derivanti dall'approvazione delle cartografie delle aree di interesse naturalistico SIC e ZPS e delle schede aggiornate dei siti Natura 2000 ricadenti nel territorio della regione e, successivamente dall'adozione del PdG del 2017".

Da qui l'appello regionale sul punto.

A tale riguardo, il Collegio rileva in primo luogo che il preambolo del D.D.G. n. 3 del 2017 denota con sufficiente chiarezza che tale decreto è stato assunto sulla base della revisione della perimetrazione dei siti effettuata negli anni 2011-2012. E si è già avuto modo di vedere come il relativo iter amministrativo sia stato condotto nel rispetto del canone del contraddittorio con gli Enti locali interessati.

Sempre ad avviso del Collegio la stessa conclusione vale, però, anche rispetto all'elaborazione dei contenuti propri del medesimo Piano di gestione "Pantani della Sicilia sud orientale", dovendo ritenersi che la diversa decisione assunta dal T.A.R. sul punto non resista alle critiche rivolte con il presente appello.

Invero, dal testo della già citata nota dell'Azienda Foreste demaniali del 28 ottobre 2008 (che aveva ad oggetto: "Redazione del Piano di gestione dell'ambito territoriale denominato "Pantani Sicilia S.O." – Formulazione proposte di iniziative e progetti di interesse"), atto indirizzato a due Province regionali e quattro Comuni, tra cui quello appellato, risulta per tabulas: per un verso, che l'Amministrazione regionale ai fini dello specifico procedimento aveva già tenuto più incontri con gli Enti locali interessati ("Facendo seguito a quanto emerso nel corso delle riunioni territoriali di presentazione dei Piani di che trattasi tenute nei giorni scorsi ..."); per altro verso, che gli stessi Enti locali, tra i quali, appunto, anche l'attuale appellato, erano stati indi espressamente invitati a far pervenire le loro proposte di iniziative e i loro progetti di interesse "per la gestione dei siti stessi, finalizzati al perseguimento dello sviluppo sostenibile del territorio".

Coglie pertanto nel segno la critica dell'appellante che il primo Giudice abbia erroneamente misconosciuto il valore anche probatorio del detto documento, reputato inidoneo a dimostrare l'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati mentre, invece, esso attestava pienamente proprio l'avvenuto coinvolgimento delle istanze locali nel procedimento finalizzato all'apprestamento delle misure di conservazione dei siti da preservare.

E va da sé, infine, che nulla impediva ai Comuni interessati, che erano stati appunto già inequivocabilmente invitati a fornire i loro contributi, di far pervenire elementi ulteriori anche in seguito, nel corso dell'abnorme durata registrata dal procedimento, che si è concluso solo nove anni più tardi, nel 2017.

Poiché, dunque, l'approvazione del Piano di Gestione in discorso è avvenuta all'esito di un procedimento nel quale gli Enti locali interessati sono stati coinvolti, tanto è sufficiente, non solo a escludere che l'Amministrazione regionale sia incorsa in un'elusione del giudicato, ma anche – e soprattutto – a concludere che l'appello merita anche per questo aspetto di trovare accoglimento, e che l'originaria impugnativa comunale deve per la stessa parte essere respinta.

Fin qui per quanto concerne il lamentato omesso coinvolgimento del Comune di Pachino.

Per quanto riguarda, invece, la pretesa del Consorzio di essere coinvolto nel procedimento di adozione del Piano, si tratta di una pretesa che non trova fondamento nella disciplina sul procedimento amministrativo che, come noto e come ricordato con l'appello, reca per l'adozione degli atti generali una espressa esenzione dagli obblighi partecipativi (art. 13, l. 241/1990). Né la parte privata ha offerto un chiaro indice normativo, alternativo, dal quale si possa ricavare in questo caso l'esistenza di un simile obbligo. Né può considerarsi sufficiente il grado di maggiore rilevanza che un dato soggetto economico può (o assume di) rivestire all'interno di un determinato territorio.

Al di là di questo primo ordine di ragionamenti, da soli peraltro sufficienti a confutare la tesi del Consorzio, si deve aggiungere come, sul piano dei contenuti e quindi del merito, l'originario ricorso dinanzi al T.A.R. non sviluppava censure nei confronti del Piano, che non fossero la sola critica riguardante il metodo e quindi la procedura seguita.

Solamente in appello, ad esempio con la memoria del 9.1.2019, si afferma che, in caso di riforma della sentenza di primo grado, i vincoli ambientali ripristinati produrrebbero conseguenze gravi sul valore economico delle aziende.

Si tratta, tuttavia, di affermazioni tardive e comunque assai generiche, che evidenziano piuttosto una posizione di assoluta chiusura, ovvero di ostruzionismo, che non si comprende in che modo avrebbe potuto contribuire ad arricchire il lavoro istruttorio in seno al procedimento.

9. In conclusione, richiamando per quanto ulteriormente necessario la motivazione della decisione assunta nella stessa camera di consiglio nella causa n. 371/2018, l'appello è fondato e va accolto. Ne consegue, in riforma della sentenza del T.A.R. qui impugnata, la reiezione del ricorso di primo grado.

10. La peculiarità della controversia nonché le vicende del giudizio inducono nondimeno alla compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)