

Istituzione di una zona di protezione speciale (ZPS)

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 17 febbraio 2021, n. 123 - Migliozi, pres.; Giovannini, est. - Azienda Agricola Fiorin di Lionello & C. s.s. (avv. Carullo) c. Regione Emilia-Romagna (avv.ti Puliatti e Senofonte).

Bellezze naturali - Istituzione di una zona ZPS - Conseguenze.

L'istituzione di una zona ZPS, vale a dire di un'area idonea per estensione e/o localizzazione geografica alla conservazione delle specie di uccelli di cui all'allegato I della direttiva 79/409/CEE, comporta che nell'area a ciò destinata siano prescritte misure speciali anche per la conservazione, nel tempo, dell'habitat all'uopo predisposto e creato per garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie di uccelli protette nell'intera area di distribuzione degli stessi. Nello specifico, in tali zone vigono prescrizioni volte a prevenire sia l'inquinamento e/o il deterioramento dell'habitat naturale sia il verificarsi di perturbazioni dannose e pregiudizievoli rispetto alle finalità perseguite dalla UE con l'introduzione di detta classificazione ZPS. (v. art. 4, comma 4, direttiva citata) e, di conseguenza, rispetto all'avifauna tutelata da tale disciplina. La suddetta direttiva è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano con la legge n. 157 del 1992 che, all'art. 1, ha affidato l'istituzione delle ZPS alle Regioni. Le zone ZPS sono successivamente confluite nella Rete europea dei siti ecologici da tutelare sotto il profilo ambientale denominata «Natura 2000», con la nuova denominazione delle ZPS in zone speciali di conservazione (ZSC). Detta normativa comunitaria è stata a sua volta recepita dallo Stato italiano con il d.p.r. n. 357 del 1997, poi sostituito dal d.p.r. n. 120 del 2003.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Oggetto della causa in esame è la verifica della legittimità, alla luce dei motivi esposti nel ricorso, della delibera n. 79 del 22/1/2018, con la quale la Giunta Regionale Emilia – Romagna in sede di "Approvazione delle misure generali di conservazione, delle misure specifiche di conservazione e dei piani di gestione dei siti Natura 2000, nonché della proposta di designazione delle ZSC e delle modifiche alle delibere n. 1191/07 E N. 667/09", ha in concreto confermato, tra le aree ZSC, i terreni di proprietà dell'Azienda agricola ricorrente, con conseguente imposizione dei relativi vincoli ambientali. Riferisce l'Azienda agricola Fiorin di Leonello società semplice che l'area di cui è proprietaria in Comune di Ostellato – Valle del Mezzano – Ferrara, era originariamente classificata quale zona agricola e che solo su iniziativa della proprietà, che aderì volontariamente ai finanziamenti comunitari relativi alle misure agroalimentari connessi alla sottoscrizione di un impegno decennale finalizzato alla realizzazione e al successivo mantenimento di zone umide, mediante creazione di bacini d'acqua per una superficie complessiva di investimento pari a circa 37 ettari, l'area di sua proprietà divenne zona umida tutelata Zona di Protezione Speciale (ZPS). La realizzazione del suddetto intervento portò anche alla formazione dei relativi habitat ambientali di interesse comunitario: "habitat 1310 – Vegetazione pioniera a silicornia ed altre specie annuali delle zone fangose e sabbiose" e "habitat 1410 – Pascoli inondatai mediterranei...". Riferisce ulteriormente la società ricorrente che successivamente alla scadenza delle suddette misure agroalimentari, non più ulteriormente finanziate, i bacini cominciarono a prosciugarsi, con conseguente perdita di ogni oggettivo interesse comunitario per le aree di proprietà della stessa. Di qui, pertanto, la asserita illegittimità della gravata deliberazione della Giunta Regionale Emilia Romagna che ha confermato sia l'interesse comunitario dell'area in oggetto sia i relativi vincoli di tutela paesaggistica che la ricorrente impugna sulla base dei seguenti motivi in diritto.

Eccesso di potere per carenza istruttoria, contraddittorietà, falso presupposto di fatto, in quanto l'aggiornamento delle misure generali e specifiche di conservazione per l'area ZPS denominata "Valle di Mezzano", ove si trova il fondo di proprietà della ricorrente, avrebbe dovuto essere operazione preceduta da idonea istruttoria. Se la Regione avesse effettuato un concreto accertamento circa la situazione in cui versa attualmente l'area di proprietà della ricorrente, avrebbe constatato l'avvenuto progressivo prosciugamento degli stagni artificiali e dei prati umidi dovuto alla cessazione dell'impegno decennale relativo alla misura e al relativo finanziamento, la scomparsa delle praterie arbustate che erano state realizzate al fine di creare habitat naturali per la flora e la fauna selvatiche e al fine di creare una ZPS rilevante soprattutto per l'ambiente agrario favorevole all'avifauna. Rileva inoltre la ricorrente che oltre a tali fatti, l'area in questione ha subito rilevanti modificazioni a seguito di due incendi, verificatisi entrambi nel 2015, nei mesi di agosto e dicembre, causati dalla presenza di torba nel sottosuolo, che hanno provocato la combustione delle erbe presenti in superficie, con conseguente scomparsa dei silicorneti che precedentemente avevano colonizzato l'area e che erano oggetto delle misure agroalimentari comunitarie adottate nell'area. Secondo l'Azienda Agricola risulta evidente anche la contraddittorietà della gravata deliberazione regionale, poiché gli incendi verificatisi nella zona e la rilevante presenza di torba nel terreno e, quindi, di un materiale idoneo a generare auto combustione, avrebbero dovuto ragionevolmente indurre l'amministrazione regionale ad una rimediazione delle eventuali misure da imporre sull'area in questione. Invece, la



riproposizione delle le stesse misure e prescrizioni soprattutto in relazione alla disposta ricolonizzazione della silicornia favoriranno il verificarsi di nuovi incendi.

Si è costituita, nel presente giudizio, l'amministrazione regionale dell'Emilia – Romagna, che, ritenendo infondato il ricorso, ne chiede la reiezione.

Alla pubblica udienza del giorno 16 dicembre 2020, la causa è stata chiamata ed è stata quindi trattenuta per la decisione come indicato nel verbale.

Il Collegio osserva che – al contrario di quanto sostiene la ricorrente nell'unico articolato motivo di ricorso - la gravata deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna risulta immune dai vizi di eccesso di potere per carenza istruttoria, illogicità, contraddittorietà e falso presupposto di fatto rassegnati nell'atto introduttivo del giudizio.

Si deve infatti osservare che l'istituzione – nell'area di proprietà della ricorrente – di una zona ZPS, vale a dire di un'area idonea per estensione e/o localizzazione geografica alla conservazione delle specie di uccelli di cui all'allegato I della Direttiva 79/409/CEE, comporta che nell'area a ciò destinata siano prescritte misure speciali anche per la conservazione, nel tempo, dell'habitat all'uopo predisposto e creato per garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie di uccelli protette nell'intera area di distribuzione degli stessi. Nello specifico, in tali zone vigono prescrizioni volte a prevenire sia l'inquinamento e/o il deterioramento dell'habitat naturale sia il verificarsi di perturbazioni dannose e pregiudizievoli rispetto alle finalità perseguite dalla U.E. con l'introduzione di detta classificazione ZPS. (v. art. 4, c. 4 Direttiva citata) e, di conseguenza, rispetto all'avifauna tutelata da tale disciplina. La suddetta Direttiva è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano con la L. n. 157 del 1992 che, all'art. 1, ha affidato l'istituzione delle ZPS alle Regioni. Le Zone ZPS sono successivamente confluite nella rete europea dei siti ecologici da tutelare sotto il profilo ambientale denominata "Natura 2000", con la nuova denominazione delle ZPS in Zone Speciali di Conservazione (ZCS). Detta normativa comunitaria è stata a sua volta recepita dallo Stato Italiano con il D.P.R. n. 357 del 1997, poi sostituito dal D.P.R. n. 120 del 2003. Nella Regione Emilia – Romagna, con l'art. 18 della L.R. n. 13 del 2015 è stata attribuita alla stessa Regione l'approvazione delle Misure di Conservazione o dei Piani di gestione dei siti della rete ecologica "Natura 2000" e delle Zone Speciali di Conservazione derivanti dalle Z.P.S. in precedenza di competenza delle amministrazioni provinciali.

La deliberazione di Giunta Regionale impugnata ha pertanto provveduto, sulla base delle suddette funzioni gestionali di tali siti, a rielaborare e riapprovare tutte le Misure di Conservazione, sia generali che specifiche, in precedenza introdotte dall'allora competente amministrazione provinciale di Ferrara, quale ente gestore del sito Natura 2000 e zona ZCS "Valli del Mezzano" e, tra esse, in particolare, quella con cui è stato imposto il mantenimento delle "zone umide" create per l'area "Valli di Mezzano", anche per il periodo successivo alla scadenza del finanziamento della suddetta misura mediante il quale erano stati realizzati i "laghetti artificiali" e i "prati umidi" (mediante allagamento dei fondi), con conseguente impossibilità che detti terreni possano essere riconvertiti all'originario uso agricolo e restituiti all'originaria attività di coltivazione.

Il Collegio deve peraltro osservare che tale scelta regionale risulta del tutto ragionevole, proprio alla luce della ratio della normativa comunitaria, nazionale e regionale che disciplina l'istituzione, la gestione e il mantenimento, a lungo nel tempo, delle aree ZPS e ZCS, quale parte integrante del più vasto Progetto, di ambito comunitario, relativo ai siti ecologici di "Natura 2000". Viste le finalità a cui è preordinata l'istituzione di tali siti e i cospicui finanziamenti a tale scopo elargiti agli Stati membri, il legislatore comunitario esige che particolare attenzione e approfondita istruttoria debbano essere riservate alla complessa ed articolata fase iniziale di individuazione di quali, tra tutti i luoghi aventi particolare vocazione naturalistica ubicati negli Stati membri, debbano ritenersi scientificamente più idonei e adatti ad essere inclusi nelle aree ZPS – ZCS. Dalle considerazioni che precedono discende, ulteriormente, che, una volta accertato – come si è detto sulla base di ogni sorta di indagini, rilievi e parametri scientifici – che la Zona denominata "Valli di Mezzano" era idonea per fare parte delle suddette zone ZPS - ZCS, tale peculiare destinazione naturalistica è destinata a perdurare a lungo nel tempo, con conseguente valutazione di ragionevolezza dell'operato dell'Amministrazione Regionale che, dopo essere subentrata alla Provincia di Ferrara nella gestione dell'area, ha confermato in toto le precedenti misure ed il relativo regime vincolistico, confermando altresì la vocazione e la destinazione naturalistica dell'area quale sito Natura 2000 e così escludendo, di conseguenza, ogni possibilità di ripristino dell'originaria destinazione agricola in dette aree. Si deve infatti osservare che l'ordinamento comunitario richiede, per la perdita della qualificazione di un'area quale Zona ZCS e al pari di quanto esige per l'inclusione di un'area in tali zone protette, che lo Stato membro compri l'effettiva sussistenza di rigorosi presupposti scientifici, per approvare la dismissione di un sito dal novero delle Zone ZCS. Presupposti scientifici che, nella specie, non risultano oggettivamente presenti, nemmeno tra i fatti evidenziati nel ricorso. Per quanto concerne tali eventi, riportati dalla ricorrente a sostegno della tesi della perdita della vocazione naturalistica dell'area, a seguito della cessazione delle misure introdotte e dei relativi finanziamenti assegnati ai proprietari delle aree, e cioè: il prosciugamento dei laghetti artificiali realizzati, i fondi all'uopo allagati, nonché i due incendi verificatisi nel 2015 a causa dell'inflammabilità del terreno, in cui è massiccia la presenza di torba, dai quali sarebbe derivata la scomparsa dei "silicorneti", il Collegio ritiene che trattasi di elementi non aventi particolare rilevanza ai fini della presente decisione.

Una volta che è stata accertata la piena legittimità della scelta di non ripristinare l'originaria destinazione agricola dell'area – nessun concreto interesse può avere la ricorrente di verificare mediante quali scelte gestionali e/o quali nuove misure la Regione intenderà introdurre per affrontare le questioni e le problematiche che eventualmente potranno scaturire dai



menzionati eventi, al fine di ottimizzare la gestione e la conservazione della zona tutelata. Sotto diverso, ma non meno rilevante profilo, il Collegio deve osservare che vi sono ulteriori consistenti elementi che supportano e confermano la legittimità della delibera di Giunta Regionale impugnata. In primo luogo va rilevato che la stessa Commissione Europea ha riconosciuto, all'area delle "Valli di Mezzano", ulteriore valore e pregio naturalistico mediante l'inserimento della stessa "...nell'elenco delle aree di elevata importanza per l'avifauna europea. In secondo luogo va riferito che – come evidenziato dalla difesa dell'amministrazione regionale – la situazione dell'area come riportata dalla ricorrente è solo parziale ed incompleta, posto che la descrizione della stessa riportata nel sito web ufficiale di "Rete Natura 2000" pone in evidenza i fatti ed elementi di oggettiva rilevanza di seguito riportati. L'area in questione risulta quella "...a più bassa densità abitativa d'Italia. Il sito infatti non è urbanizzato, ma caratterizzato prevalentemente da estesi seminativi inframmezzati da una fitta rete di canali, scoli, fossati, filari e fasce frangivento. Su circa 300 ettari, localizzati principalmente nel Mezzano, sono stati ripristinati negli anni '90 stagni, prati umidi, e praterie arbustate attraverso l'applicazione di misure agroambientali finalizzate alla creazione e alla gestione di ambienti per la flora e la fauna selvatiche. Il paesaggio è interamente agrario quasi surreale con le sue stradine diritte e i radi insediamenti colonici completamente disabitati.". La descrizione dell'area "Valli di Mezzano" si conclude, infine, con un passaggio che ne evidenzia l'importanza per ulteriori ragioni, rispetto a quella di creazione degli habitat naturalistici per l'aviofauna precedentemente esaminata: "Si tratta di una Zona di Protezione Speciale rilevante non tanto per gli habitat naturali quanto per l'ambiente di tipo agrario favorevole all'avifauna, del tutto singolare con i suoi terreni tendenzialmente argillosi ma anche ricchi di depositi torbosi e la falda costantemente superficiale...". In conclusione, il Collegio ritiene – tenuto anche conto delle riferite ulteriori ragioni di interesse dell'area quale peculiare Zona ZPS - che non vi sia stato, da parte dell'amministrazione regionale resistente alcun travisamento della effettiva situazione dei luoghi, né che l'ente territoriale abbia nella specie operato in modo contraddittorio o comunque palesemente illogico.

Per le suesposte ragioni, il ricorso è respinto.

Il Collegio ritiene che, la novità e la peculiarità della vicenda esaminata, giustifichino la compensazione, tra le parti, delle spese del giudizio.

(Omissis)

