

Sulla legittimità di un intervento di sostituzione di piante di ulivo e messa a dimora di altre piante

T.A.R. Toscana, Sez. III 20 luglio 2022, n. 948 - Di Santo, pres.; Grauso, est. - Azienda Agricola «Frantoio di Croci» (avv.ti Penna e Marchionni) c. Comune di Massa e Cozzile (avv. Arizzi).

Agricoltura e foreste - Integrale asportazione di piantumazione preesistente con nuovo impianto di giovani piante di ulivo - Alterazione morfologica del preesistente sistema di cigli e terrazzamenti mediante movimenti terra - Ordine di ripristino del preesistente stato dei luoghi - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. L'azienda agricola "Frantoio di Croci", con sede nel Comune di Massa e Cozzile, è titolare fra l'altro di alcuni terreni ubicati in zone collinari terrazzate, destinati ad uliveto.

Essa espone di aver presentato all'amministrazione comunale, il 12 gennaio 2021, una comunicazione relativa all'esecuzione – presso i terreni identificati in catasto al foglio di mappa 9, particelle 55, 59, 240 e 241 – di un intervento di sostituzione di circa trecento piante di ulivo e messa a dimora di ulteriori centocinquanta piante, senza alterazioni morfologiche e senza modifiche della destinazione d'uso dei fondi.

Non essendo giunte all'interessata prescrizioni e/o indicazioni da parte del Comune, l'intervento è stato realizzato.

Nondimeno, in sede di successivo sopralluogo, lo stesso Comune ha constatato che i lavori avrebbero comportato sbancamenti di terreno e modifiche dei terrazzamenti preesistenti, finalizzati al riposizionamento degli ulivi, il tutto senza l'apprestamento delle misure occorrenti per garantire il regolare deflusso delle acque superficiali.

È seguita l'adozione dell'ordinanza del 15 ottobre 2021, in epigrafe, con la quale il Comune di Massa e Cozzile ha ingiunto il ripristino dei luoghi sul presupposto che l'intervento, per la sua consistenza, avrebbe dovuto essere preceduto dal rilascio del permesso di costruire e delle relative autorizzazioni a fini idrogeologici e paesaggistici.

1.1. Il provvedimento è impugnato dall'azienda ricorrente, la quale chiede pronunciarsene l'annullamento sulla scorta di due motivi in diritto.

1.2. Resiste al gravame l'amministrazione procedente.

1.3. Nella camera di consiglio del 19 gennaio 2022, la Seconda Sezione del T.A.R. – dinanzi al quale il fascicolo era stato originariamente incardinato – ha accolto interinalmente la domanda cautelare formulata con il ricorso.

La concessione della misura cautelare è stata quindi confermata dalla Terza Sezione, competente per materia, nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

1.4. La causa è stata quindi discussa e trattenuta per la decisione di merito nella pubblica udienza del 24 maggio 2022, preceduta dallo scambio fra le parti di documenti, memorie difensive e repliche.

2. È impugnata l'ordinanza del 15 ottobre 2021, con la quale il Comune di Massa e Cozzile ha ingiunto all'azienda agricola ricorrente il ripristino dello stato dei luoghi preesistente con riguardo a un intervento di sostituzione e messa a dimora di piante di ulivo, eseguito sui terreni catastalmente identificati come particelle 55, 59, 240 e 241 del foglio di mappa 9 e ricadenti in area sottoposta a vincolo idrogeologico e, in parte, interessata da vincolo paesaggistico.

In particolare, ad avviso del Comune l'intervento avrebbe comportato l'alterazione morfologica del sistema di cigli e terrazzamenti mediante movimenti di terra finalizzati a creare una viabilità di accesso ai terreni ed a consentire la continuità carrabile dei terreni stessi con mezzi meccanici. Le opere risulterebbero in contrasto con la disciplina urbanistica di zona ed, eccedendo i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola, avrebbero dovuto essere precedute dal rilascio del permesso di costruire, oltre che dalle autorizzazioni a fini idrogeologici e paesaggistici.

2.1. Con il primo motivo di impugnazione, la ricorrente rivendica la riconducibilità dell'intervento all'ambito dell'edilizia libera ai sensi dell'art. 6 co. 1 lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, che non richiede alcun titolo abilitativo per i movimenti di terra "strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari".

I movimenti di terra eseguiti per procedere all'espianto e al reimpianto degli ulivi sarebbero stati contenuti nei limiti della stretta funzionalità alla sostituzione delle piante ammalorate e il sistema dei cigli non avrebbe subito alcuna sensibile alterazione, salvo piccole frane causate in corso d'opera dalla rimozione delle ceppaie, subito stabilizzate, e la predisposizione di buche nel terreno ove mettere a dimora le giovani piante. L'operazione di impianto avrebbe seguito le normali indicazioni colturali previste dalle tecniche agronomiche, che richiedono di disporre le nuove piante con un sesto d'impianto tale da permettere uno sviluppo omogeneo delle chiome e assicurare una buona impollinazione e una produttività adeguata. La piantumazione sarebbe stata realizzata in una posizione tale da permettere un accesso ai

terrazzamenti per la raccolta meccanizzata delle olive.

L'assenza di alterazioni della morfologia dei luoghi sarebbe confermata dal sopralluogo effettuato a distanza di qualche mese dall'intervento, che mostrerebbe la ricrescita della vegetazione superficiale rimossa nel corso dei lavori.

Altrettanto infondati risulterebbero le contestazioni comunali inerenti la mancanza di idonee opere di regimazione delle acque, giacché gli interventi realizzati non soltanto avrebbero ripristinato la regimazione idraulica del fondo, ma rispetterebbero pienamente la vigente disciplina urbanistica di tutela dell'assetto idrogeologico. I lavori realizzati avrebbero favorito il deflusso delle acque piovane, migliorando la canalizzazione ai piedi dei terrazzi e rallentando il deflusso delle acque superficiali verso valle, in modo da evitare movimento franosi del terreno.

Proprio per rispettare ed assicurare il deflusso corretto delle acque, sarebbe stato altresì migliorato l'esistente accesso al fondo, posizionando nel fossetto un tubo adeguato ad assicurare il passaggio dell'acqua nella rete scolante a bordo strada. L'efficienza del sistema di deflusso delle acque così realizzato sarebbe dimostrata dall'assenza di eventi dannosi pur dopo una stagione autunnale assai piovosa.

Con il secondo motivo, l'azienda ricorrente deduce che nessuna delle disposizioni invocate dal Comune vieterebbe la movimentazione di terra nelle zone agricole e in quelle urbanisticamente ricomprese nella invariante strutturale "*E – Aree collinari con funzione di insieme delle attività agricole esercitate sul territorio*", purché strettamente funzionale all'attività agricola.

Al contrario, l'art. 36 delle norme tecniche di attuazione del piano strutturale consentirebbe gli interventi su crinali, terrazzamenti e ciglionamenti, se eseguiti utilizzando tecniche tradizionali o di ingegneria naturalistica. Parimenti erroneo apparirebbe il riferimento all'art. 80 delle n.t.a. della variante n. 3 al regolamento urbanistico comunale, che il provvedimento impugnato richiama nella parte relativa alle opere di riorganizzazione fondiaria, ma che invece consentirebbe le trasformazioni realizzate in modo da riproporre la medesima articolazione dei terrazzamenti.

L'intervento, inoltre, perseguirebbe gli obiettivi delineati dal piano operativo adottato relativamente al sostegno delle attività agricole e delle forme di produzione funzionali al mantenimento dei valori paesaggistici, e sarebbe in linea con le norme di attuazione del P.S. adottato in tema di salvaguardia della morfologia, dei valori e dei caratteri paesaggistici della collina.

Il Comune di Massa e Cozzile eccipisce in via pregiudiziale l'inammissibilità della domanda per non avere la ricorrente impugnato il capo di provvedimento secondo cui l'intervento avrebbe dovuto essere, in ogni caso, preceduto dall'acquisizione di atti comunali di assenso riferiti all'appartenenza dei terreni ad area classificata come "invariante" dagli strumenti urbanistici, nonché all'esistenza dei vincoli idrogeologico e paesaggistico.

Nel merito, l'amministrazione resistente afferma che la ricorrente non si sarebbe limitata a sostituire le vecchie piante di ulivo ed a realizzare opere strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola, ma avrebbe realizzato sbancamenti o movimenti di terra urbanisticamente rilevanti, asportando ogni piantumazione preesistente, alterando il sistema dei cigli e terrazzamenti, realizzando l'accesso carrabile ai terreni ed all'uopo modificando la morfologia e l'assetto idrogeologico dei suoli.

2.1.1. Il ricorso è fondato.

Come risulta dagli atti di causa, con nota protocollata il 12 gennaio 2021 l'azienda ricorrente ha comunicato all'amministrazione comunale la propria intenzione di effettuare un intervento di messa a dimora e sostituzione di piante di ulivo, per un totale di circa quattrocentocinquanta piante, sulle particelle 55, 59, 240 e 241 già destinate a uliveto. La nota precisava che l'intervento non avrebbe determinato trasformazioni dei terreni, né alterazione del sistema di terrazzamenti e ciglionamenti esistenti, ovvero delle sistemazioni idrauliche agrarie.

Il Comune di Massa e Cozzile, con l'ordinanza qui impugnata, contesta alla ricorrente di avere invece asportato tutte le piantumazioni esistenti sulle particelle 55 e 240 e alterato il sistema dei cigli e terrazzamenti per realizzare l'accessibilità e la continuità carrabile dei fondi anche mediante la formazione di tornanti di raccordo, nonché di avere collocato le nuove piante di ulivo sui cigli anziché al centro dei terrazzamenti stessi.

Il verbale di sopralluogo del 26 marzo 2021 precisa meglio che sulle particelle 55 e 240 sarebbero stati rinvenuti sbancamenti di terreno per la riprofilatura dei cigli, l'allargamento dei terrazzamenti e la realizzazione della viabilità poderale per il transito dei mezzi meccanici. Analoghi movimenti sarebbero stati rinvenuti sulle particelle 59 e 241, le quali non sono tuttavia menzionate dal provvedimento impugnato, quasi che l'amministrazione resistente abbia inteso circoscrivere l'ambito delle opere da ripristinare.

Né il verbale di sopralluogo, né l'ordinanza ripristinatoria forniscono peraltro alcun dato quantitativo per descrivere la consistenza degli interventi, con particolare riferimento alle dimensioni anche solo approssimative dei terrazzamenti e della viabilità poderale prima e dopo l'intervento, ovvero all'entità degli sbancamenti. Trattandosi di accertamento caratterizzato da un contenuto tipicamente valutativo, e come tale non assistito da fede privilegiata, la dimostrazione degli abusi commessi dalla ricorrente dovrebbe pertanto ricavarsi dalla documentazione fotografica posta a corredo del verbale. Le fotografie eseguite dai verbalizzanti mostrano i terreni spogli di ogni vegetazione superficiale, come apparivano nello stato immediatamente successivo alla realizzazione dei lavori. Al di là delle suggestioni indotte, in prima battuta, dall'impatto visivo dello scenario così rappresentato, occorre tuttavia rilevare che l'assenza di vegetazione di per sé non fa presumere che l'intervento abbia effettivamente comportato le alterazioni contestate dal Comune, trattandosi di una



conseguenza temporanea del passaggio dei mezzi meccanici che hanno ripetutamente attraversato i terreni nel corso dei lavori, compattandoli.

Per verificare se le opere abbiano davvero modificato l'assetto dei terrazzamenti e dei cigli, diviene allora indispensabile confrontare – a prescindere dall'assenza di vegetazione – lo stato dei luoghi successivo ai lavori con quello preesistente, che il Comune tenta di documentare attraverso la relazione del responsabile del Settore Edilizia del 13 gennaio 2022, anch'essa munita di corredo fotografico.

Partendo dalla particella 240, le riprese aeree dell'aprile 2020 mostrano le chiome delle vecchie piante di ulivo e la presenza di alcune zone prive di vegetazione superficiale, verosimilmente in corrispondenza della viabilità poderale. Le riprese del luglio 2021 lasciano intuire la presenza di terrazzamenti e della medesima viabilità poderale.

Più significative sono le riprese effettuate dal basso, che mostrano la medesima porzione della particella 240 prima e dopo i lavori. La differenza sostanziale è data, di nuovo, dall'assenza della vegetazione, che nella fotografia ante-lavori nasconde la presenza di un ciglio, confermata dalla fotografia dello stato attuale del terreno contenuta nella relazione tecnica di parte ricorrente dell'11 aprile 2022, a firma del dott. Bellandi, ove si nota la ricrescita della vegetazione superficiale e uno stato dei luoghi in tutto simile a quello precedente l'esecuzione dell'intervento.

Considerazioni analoghe valgono per la particella 55, che nella fotografia aerea del luglio 2021 appare spoglia di vegetazione e completamente terrazzata. Tenuto conto che la preesistenza dei terrazzamenti (nella foto aerea del 2020 nascosti dalla vegetazione) è pacifica, le immagini prodotte dal Comune non permettono effettivamente di stabilire con adeguata certezza se e in quale misura essi siano stati allargati nel corso dei lavori. Di contro, la fotografia aerea del 2017 allegata alla relazione tecnica della ricorrente mostra una situazione non dissimile dall'attuale, con riferimento sia ai terrazzamenti sia alla viabilità poderale di collegamento fra gli stessi, e ad analoghe conclusioni conduce l'esame delle fotografie aeree del 2011, parimenti allegate alla relazione della ricorrente.

Quanto all'accesso carrabile alla medesima particella 55, ancora una volta le fotografie allegate alla relazione tecnica di parte ricorrente evidenziano la preesistenza di uno stradello di collegamento con la pubblica via, il cui fondo parrebbe essere stato lavorato per renderlo più agevolmente percorribile con mezzi meccanici, senza però che questo sembri aver richiesto l'effettuazione di veri e propri sbancamenti di terreno.

Allo stesso modo, le fotografie prodotte dalla ricorrente evidenziano l'assenza di alterazioni apprezzabili anche nell'assetto delle particelle 59 e 241, che, dopo la ricrescita della vegetazione superficiale, presentano oggi sembianze in tutto simili a quelle anteriori alla realizzazione dei lavori, fatta eccezione per il diverso sesto di impianto degli ulivi.

Più in generale, la copiosa documentazione fotografica prodotta dalla ricorrente – la cui genuinità è incontestata – contraddice le conclusioni cui l'amministrazione procedente è pervenuta, minandone in radice l'attendibilità. A fronte delle confutazioni avversarie, i risultati dell'istruttoria esperita dal Comune in sede amministrativa non possono dirsi univoci, né essi trovano conclusiva conferma nelle allegazioni processuali: il quadro probatorio complessivamente risultante dalle produzioni delle parti rende estremamente difficoltoso apprezzare la reale misura dei movimenti di terra imputati alla ricorrente e non permette di affermare con adeguata certezza che l'intervento abbia ecceduto la manutenzione delle preesistenze, anche relativamente al sistema di scolo delle acque superficiali. Certo è che l'intervento ha comportato l'espianto e il reimpianto di ulivi, ma con riguardo all'idoneità della tecnica all'uopo utilizzata il Comune resistente non ha svolto alcun rilievo, mancando la prova che, nell'insieme, si sia trattato di un intervento bisognoso del permesso di costruire; né le carenze dell'istruttoria sono superabili in questa sede giurisdizionale mediante il ricorso alla verifica o alla consulenza tecnica d'ufficio, non potendosi demandare all'ausiliario del giudice accertamenti di stretta pertinenza dell'amministrazione.

In assenza di prova di una effettiva alterazione della morfologia dei crinali e dei terrazzamenti, deve altresì escludersi la necessità della preventiva approvazione dell'intervento da parte della commissione edilizia integrata, ai sensi dell'art. 36 delle norme di attuazione del piano strutturale, come pure delle autorizzazioni a fini idrogeologici e paesaggistici. Ne risulta così superata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa comunale.

2.2. In forza delle considerazioni che precedono, il ricorso va accolto.

2.3. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)