

Ordinanza di sospensione di pascolamento di suini e di ripristino dello stato dei luoghi

T.A.R. Toscana, Sez. II 23 ottobre 2023, n. 960 - Cacciari, pres.; Vitucci, est. - Agristart Società Agricola a responsabilità limitata semplificata (avv. Grazzini) c. Città Metropolitana di Firenze (avv.ti Zama e Pelusi).

Agricoltura e foreste - Ordinanza di sospensione di pascolamento di suini e di ripristino dello stato dei luoghi - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1) Premesso che:

- a) col ricorso principale la ditta ricorrente (di seguito anche “Agristart”) si duole dell’ordinanza n. 1908 dell’11/07/2019, notificata il 15 luglio 2019, resa dalla Città Metropolitana di Firenze e con cui si ordina la sospensione del pascolamento di suini di cui al S.P.V. n. 50/2018 elevato dalla Stazione Carabinieri Forestale di Empoli, in quanto proprietaria degli animali ed affittuaria dei recinti in località Bosco Lazzeroni nel Comune di Montaione, foglio n. 79 particelle catastali n. 68, 3, 10, con contestuale ordine di ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell’art. 85 della L.R. Toscana n. 39/2000 e s.m.i.;
- b) la ditta ricorrente deduce, col primo motivo di ricorso, che il pascolo dei suini in boschi recintati è soggetto al regime della previa dichiarazione ai sensi dell’art. 86, comma 2, Regolamento forestale di cui alla D.P.G.R. 8 agosto 2003 n. 48/R (adottato ai sensi dell’art. 39 L. R. cit. n. 39/2000);
- c) l’ordinanza impugnata presuppone che il pascolo fosse abusivo, perché in essere in assenza della predetta dichiarazione, come si rileva dal presupposto verbale dei Carabinieri Forestali (v. doc. 4 ricorso);
- d) tuttavia, la ditta ricorrente aveva presentato regolare SCIA per inizio di attività al SUAP del Comune di Montaione (FI), il 19 gennaio 2018 (v. doc. 3 ricorso principale), nella quale si specificava che l’attività era di allevamento di suini allo stato brado e si indicavano i luoghi ove essa avrebbe avuto luogo;
- e) la presentazione della SCIA sollevava la ricorrente da ogni ulteriore onere dichiarativo (v. prima censura), anche nei confronti di altre PP.AA., considerato che l’art. 2, comma 1, D.P.R. n. 160/2010, recante il regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (SUAP), individua il SUAP *“quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l’esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi...”* e che l’art. 4, comma 1, prevede che *“Il SUAP assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità”*;
- f) la ditta ricorrente deduce, poi, che (i) non vi è stata istruttoria volta all’effettivo accertamento del danno forestale, omettendo anche di provocare il contraddittorio procedimentale sul punto (v. seconda censura), (ii) non si è verificato alcun danno irreversibile al bosco né è stato accertato il nesso di causalità con la condotta della ricorrente (v. terza censura);
- g) si è costituita in giudizio la Città Metropolitana di Firenze che, con memoria del 20 maggio 2022, ha preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione del G.A. in relazione alle censure riferite agli accertamenti dei Carabinieri Forestali che, a loro volta, comportano l’applicazione delle sanzioni amministrative in senso stretto ai sensi della L. n. 689/1981, tra le quali vanno annoverate anche le prestazioni imposte con l’ordinanza impugnata;
- h) con un primo ricorso per motivi aggiunti, notificato l’8 luglio 2022 e depositato il 6 settembre 2022, la ditta ricorrente ha impugnato la comunicazione della Città Metropolitana di Firenze prot. n. 18861/2022 del 9 maggio 2022, di non ammissibilità dell’istanza di sanatoria del pascolo, e la successiva comunicazione del 9 giugno 2022, con cui è stata confermata la precedente comunicazione di inammissibilità, sul presupposto che *“la sanatoria può essere richiesta solo per le aree dove era stata intimata la sospensione del pascolo, previo pagamento della sanzione e rimessa in pristino e/o adeguamento dei luoghi”*, mentre *“le aree boscate non pascolate al momento dei rilievi dei Carabinieri Forestali non sono state sanzionate pertanto non possono essere oggetto di sanatoria”*;
- h.1) nella medesima comunicazione, l’Amministrazione aggiunge che, alla luce della situazione di danno rilevata nella ricognizione del 13 maggio 2022, *“il pagamento della sanzione costituisce elemento necessario ma non sufficiente per la sanatoria, che potrà essere rilasciata solo dopo aver nuovamente garantito l’adeguato equilibrio idrogeologico dell’intera area di pascolamento e stazionamento degli animali”*;
- i) parte ricorrente impugna le suddette note sia per illegittimità derivata dall’ordinanza già censurata col gravame principale sia per i seguenti vizi ulteriori;



- i.1) l'inammissibilità della sanatoria non può essere fondata sul mancato pagamento delle sanzioni, in quanto un conto è l'estinzione dell'illecito (con il pagamento della sanzione) e un altro è la regolarizzazione del titolo;
- i.2) inoltre, la nota del 9 giugno 2022 è errata nella parte in cui afferma che la sanatoria è rilasciata quando le opere non pregiudicano l'assetto idrogeologico, in quanto ciò presuppone la realizzazione, per l'appunto, di opere, che, nel caso di specie, non vi sono, trattandosi di attività economica esercitabile previa mera dichiarazione, che non richiede un atto di assenso espresso;
- i.3) ancora e a tutto concedere, una volta rilevata la presenza di fenomeni di dissesto del terreno, la P.A. avrebbe dovuto subordinare la regolarizzazione del titolo all'esecuzione di interventi di consolidamento e adeguamento per la risoluzione di tali fenomeni;
- i.4) né risulta che la P.A. abbia valutato le azioni progettate dalla ricorrente per il consolidamento delle aree interessate;
- j) con secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 28 febbraio 2022 e depositato il 30 marzo 2023, parte ricorrente impugna la comunicazione prot. n. 61360/2022 del 30 dicembre 2022, trasmessa in pari data dalla Città Metropolitana di Firenze, di "richiesta revisione/integrazioni progetto di ripristino e adeguamento dello stato dei luoghi";
- k) la ditta ricorrente espone che la suddetta comunicazione della Città Metropolitana del 30 dicembre 2022 (i) si pone in rapporto di 'pregiudizialità-dipendenza' rispetto all'ordinanza impugnata con il ricorso introduttivo, atteso che, con tale nota, l'Amministrazione si è pronunciata in ordine al progetto presentato dalla ricorrente in attuazione dell'ordinanza sospensiva dell'attività di pascolo, che potrà riprendere, secondo quanto sostenuto dalla Città Metropolitana, solo a seguito dell'approvazione e dell'esecuzione del progetto di ripristino, (ii) ha contenuto provvedimento già efficace e lesivo per la ricorrente, atteso che ordina la presentazione di un nuovo progetto di ripristino, preannunciando l'esecuzione in danno di Agristart, (iii) è sorretta dalla medesima motivazione posta alla base del provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo, ossia la sussistenza di un danno al bosco cagionato dal pascolamento del bestiame, ed è pertanto affetta dai medesimi vizi, (iv) ha un effetto confermativo della relazione istruttoria del 17 maggio 2022 (già impugnata con i primi motivi aggiunti), atteso che afferma l'inadeguatezza del progetto alla sistemazione dello stato dei luoghi adducendo le medesime 'circostanze' già evidenziate nella relazione;
- l) la ditta ricorrente impugna quindi la suddetta ordinanza sia per illegittimità derivata dalle censure già proposte sia per i seguenti ulteriori vizi;
- l.1) la comunicazione della Città Metropolitana del 30 dicembre 2022 muove dagli erronei presupposti che (i) vi sia un danno rilevante al bosco e una compromissione dell'equilibrio idrogeologico e che (ii) il progetto presentato da Agristart sia inadeguato alla risistemazione delle aree;
- l.2) sotto il primo profilo, va rilevato che nelle aree sanzionate dall'Amministrazione, così come nelle aree contermini, non sono riscontrabili né danni al bosco né fenomeni di dissesto idrogeologico e che, tutt'al più, vi è una fisiologica consumazione delle matrici ambientali del bosco, dovute ad un'attività, quella di pascolamento dei suini nelle aree boscate, giudicata eco-compatibile dal legislatore, che la ammette subordinandola ad una mera previa dichiarazione;
- l.3) i rilievi formulati dall'Amministrazione nella comunicazione impugnata (e già contestati nella relazione del 17 maggio 2022), ove si individuano specifiche situazioni di dissesto o singoli danni al soprassuolo, sono infondati, come si evince dal rilievo della P.A. per cui, nell'oliveto e nelle porzioni contermini, sarebbe stata *"aperta una pista, senza autorizzazione che ha causato ulteriori danni al soprassuolo"*, laddove si tratta non già di una "pista" aperta senza autorizzazione, ma di una semplice strada sterrata di servizio agli appezzamenti coltivati adiacenti tra loro (trattasi di una superficie improduttiva ma funzionale alla gestione delle colture, dal punto di vista pratico ed economico), già presente sul terreno in questione ben prima che Agristart avviasse la propria attività di allevamento e pascolamento suini, come risulta dalle mappe estratte da *Google earth*, e relative agli anni 2013, 2016 e 2019, ove si può notare la presenza della 'strada', che era presente già nel 2013 ed è rimasta tale e quale nel corso degli anni (doc. 24 ricorrente del 7 gennaio 2023);
- l.4) il travisamento in cui è incorsa la Città Metropolitana in relazione al suddetto rilievo è un'ulteriore conferma della carenza di istruttoria che permea tutti gli atti adottati dall'Amministrazione, carenza di istruttoria che emerge chiaramente ove si consideri che (i) è dimostrato che non sussistono gli asseriti danni e fenomeni di dissesto, posto che nella comunicazione del 9 giugno 2022 (impugnata con i primi motivi aggiunti), la Città Metropolitana riscontrava la presenza di *"fenomeni di dissesto di elevata intensità diffusi ... tali da rendere necessaria la loro segnalazione ai Carabinieri forestali per gli adempimenti di competenza"*, mentre i Carabinieri forestali hanno effettuato il sopralluogo richiesto dall'Amministrazione il 24 giugno 2022 e non hanno rilevato alcuna irregolarità e ne è prova il fatto che, trascorsi ben otto mesi dal suddetto sopralluogo, non ha fatto seguito alcuna segnalazione o verbale di accertamento da parte dei Carabinieri forestali, (ii) in ogni caso, gli asseriti fenomeni di dissesto, comunque inesistenti, non hanno alcuna attinenza con gli asseriti danni al bosco, anch'essi insussistenti, che hanno motivato l'adozione dell'ordinanza di sospensione del pascolo e l'ordine di presentazione del progetto di ripristino, (iii) l'ordinanza, infatti, è stata adottata sulla base del verbale n. 50/2018 elevato dai Carabinieri Forestali all'esito del sopralluogo del 25 settembre 2018, senza svolgere un'autonoma istruttoria, com'è confermato dal fatto che nel suddetto verbale i Carabinieri contestavano fenomeni di *"danneggiamento delle piante in bosco"* con *"scalzamento delle radici"* e *"scortecciamento della parte inferiore del tronco"*, ma nessun rischio di compromissione dell'equilibrio idrogeologico dell'area;

- 1.5) parimenti illegittima, sotto plurimi profili, è la valutazione svolta dalla Città Metropolitana sul progetto di ripristino presentato da Agristart, che l'Amministrazione ha giudicato *"inadeguato alla sistemazione dello stato dei luoghi"*, considerato (i) che l'intempestività con cui la Città Metropolitana ha valutato il progetto di Agristart, ossia quasi tre anni dopo la sua presentazione, potrebbe aver comportato un peggioramento naturale delle condizioni del bosco dovuto al fisiologico trascorrere del tempo (basti pensare che, dal punto di vista del ciclo di vita delle piante, tre anni corrispondono a tre stagioni vegetative ossia a tre lassi di tempo durante i quali il vegetale esplica tutte le sue manifestazioni vitali ed alla fine del quale ha un periodo di riposo), (ii) che vi è l'impossibilità di attuare alcuni degli interventi contemplati nel progetto, come la ceduzione (ossia la recisione dei fusti) delle piante danneggiate, potendo tali piante nel frattempo essere morte anche per cause naturali;
 - 1.6) sotto altro profilo, le determinazioni assunte dalla Città Metropolitana in ordine al progetto sono illegittime perché l'Amministrazione ha valutato il progetto facendo riferimento ad aree che non erano oggetto dell'ordinanza di sospensione, la quale prescriveva unicamente la *"messa in ripristino, il consolidamento e l'adeguamento delle aree danneggiate di cui al punto III.1"*, ossia dei recinti n. 6 (particella catastale n. 3 del foglio mappa n. 79), n. 11 (particella catastale n. 10 del foglio mappa n. 79) e n. 21 (particella catastale n. 68 del foglio mappa n. 79);
 - 1.7) diversamente, nella comunicazione del 30 dicembre 2022, la Città Metropolitana (i) contesta fenomeni di dissesto – che il progetto della ricorrente, secondo quanto *ex adverso* dedotto, non sarebbe in grado di 'ripristinare' – nelle particelle catastali nn. 18, 19, 26 e 65 del foglio di mappa n. 79 e nell'oliveto situato nella particella n. 63 del foglio mappa n. 79 e nelle porzioni contermini delle particelle nn. 64, 65, 67 e 71 del foglio di mappa n. 79, (ii) richiede la presentazione di un nuovo progetto che *"comprenda anche le porzioni... non oggetto di sanzione"*;
 - m) con memoria difensiva del 14 settembre 2023, la Città Metropolitana di Firenze ha ribadito l'eccezione di difetto di giurisdizione nell'assunto che, con l'ordinanza di sospensione del pascolo *de quo*, la P.A. ha adottato una misura punitiva, senza alcuna valutazione discrezionale, in luogo di una misura ripristinatoria;
 - n) la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 18 ottobre 2023.
- 2) Ritenuto preliminarmente che vada respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione per le ragioni che seguono:
- a) nel caso di specie, è impugnata una ordinanza – e gli atti ad essa connessi e successivi – di chiaro tenore ripristinatorio e non sanzionatorio, come si evince dal testo della medesima, con la quale, per l'appunto, si impone il ripristino dello stato dei luoghi, previa sospensione dell'attività di pascolo ritenuta abusiva (come da presupposto verbale dei Carabinieri Forestali);
 - b) si tratta di una misura a carattere reale disposta per tutelare l'interesse pubblico al corretto assetto delle superfici boscate e non ha scopo afflittivo in funzione general-preventiva, tant'è che prescinde da ogni considerazione sull'elemento soggettivo circa la colpevolezza del responsabile;
 - c) la misura contestata tende all'eliminazione della situazione antiggiuridica e al ripristino dello "status quo ante" e rappresenta quindi esplicazione del potere pubblicistico dell'Amministrazione per la tutela dell'interesse pubblico suddetto, a fronte del quale insistono posizioni di interesse legittimo;
 - d) le contestazioni sulla sua applicazione devono dunque essere conosciute dal Giudice Amministrativo, secondo l'ordinario criterio di riparto di giurisdizione fondato sulla posizione giuridica dedotta in giudizio;
 - e) il legame tra l'applicazione del divieto di pascolo e il danno al bosco è evidenziato dallo stesso Regolamento forestale della Toscana di cui al D.P.G.R. 8 agosto 2003, n. 48/R, attuativo della L.R. 21 marzo 2000, n. 39, il quale, all'art. 86, comma 11, prevede che l'ente competente ai sensi della legge forestale *"può"* sospendere o limitare il pascolo autorizzato qualora si verificano o siano prevedibili danni rilevanti ai boschi per pascolo disordinato o eccessivo;
 - f) si tratta di una facoltà dell'ente pubblico da esplicare in relazione al *quantum* di danno cagionato al bosco, mentre, ove il divieto di pascolo costituisca sanzione afflittiva, la sua irrogazione sarebbe indefettibile.
- 3) Ritenuto che il ricorso principale sia fondato per le considerazioni che seguono:
- a) dagli atti risulta che parte ricorrente aveva presentato regolare SCIA per inizio di attività al SUAP del Comune di Montaione (FI), il 19 gennaio 2018 (v. doc. 3 ricorso principale), nella quale si specificava che l'attività era di allevamento di suini allo stato brado e si indicavano i luoghi ove essa avrebbe avuto luogo;
 - b) ai sensi dell'art. 2, comma 1, D.P.R. n. 160/2010, recante il regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (SUAP), il SUAP è individuato *"quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi..."* e l'art. 4, comma 1, prevede che *"Il SUAP assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità"*;
 - c) non può nemmeno valere l'argomentazione della P.A. resistente secondo cui la SCIA presentata da parte ricorrente al Comune è distinta dalla dichiarazione prevista dall'art. 86, comma 2, del Regolamento di cui alla D.P.G.R. n. 48/R dell'8 agosto 2003 e s.m.i., nell'assunto della specialità di tale normativa (adottata sulla base della L.R. n. 39/2000), anche alla luce della previsione generale di cui all'art. 19 L. n. 241/1990, secondo cui sono sottratti al regime di SCIA i casi di sussistenza di vincoli ambientali (come il vincolo idrogeologico);

- d) infatti, la stessa normativa locale speciale, cioè il cit. art. 86, commi 1 e 2, del Regolamento, afferma che il pascolo in boschi e altri terreni sottoposti a vincoli idrogeologici è libero e prevede che, per l'allevamento di suini in boschi recintati, il pascolo sia sottoposto a una dichiarazione (comma 2, lett. "b");
- e) dunque è la stessa normativa di settore locale a ripetere lo schema concettuale della SCIA, perciò deve ritenersi che, in forza della presentazione della SCIA, la ricorrente era sollevata da ulteriori oneri dichiarativi, non potendosi fare ricadere sulla parte privata il mancato coordinamento tra le PP.AA.;
- f) quindi l'attività di pascolo non poteva ritenersi abusiva, con l'ulteriore conseguenza che non può ritenersi sussistente l'asserito danno forestale, proprio perché l'attività era lecita e da essa può essere derivata una fisiologica "consumazione" del suolo in conseguenza del pascolo;
- g) essendo viziata a monte l'ordinanza originaria, cadono automaticamente tutti gli atti amministrativi successivi poiché trovano in essa unico presupposto, con conseguente sopravvenuta improcedibilità dei ricorsi per motivi aggiunti.

4) Ritenuto, conclusivamente, di:

- a) accogliere il ricorso principale e, per l'effetto, di annullare l'ordinanza della Città Metropolitana di Firenze di cui all'atto dirigenziale n. 1908 dell'11 luglio 2019;
- b) dichiarare improcedibili i due ricorsi per motivi aggiunti;
- c) liquidare le spese di lite, secondo soccombenza, nella misura di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui ricorsi per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così provvede:

- a) accoglie il ricorso principale e, per l'effetto, annulla l'ordinanza della Città Metropolitana di Firenze di cui all'atto dirigenziale n. 1908 dell'11 luglio 2019;
- b) dichiara improcedibili i due ricorsi per motivi aggiunti;
- c) condanna la Città Metropolitana di Firenze al pagamento, in favore di parte ricorrente, delle spese di lite, che si liquidano in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

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

(Omissis)