

Parere negativo, nell'ambito della procedura di valutazione di incidenza (VINCA), su un piano di gestione forestale dei boschi ricadenti in area SIC, in parte in ZSC e in parte in ZPS

Cons. Stato, Sez. V 21 ottobre 2024, n. 8435 - Caputo, pres. f.f.; Manzione, est. - Società semplice agricola V. Gramuglia di Vincenzo e Gabriele Cappelleri (avv. Carbone) c. Regione Calabria (n.c.).

Bellezze naturali - Parere negativo, nell'ambito della procedura di valutazione di incidenza (VINCA), sul piano di gestione forestale dei boschi - Terreni ricadenti in area SIC, in parte in ZSC e in parte in ZPS.

(Omissis)

FATTO

1. Con la sentenza appellata è stato respinto il ricorso (n.r.g. 1947/2019) proposto innanzi al T.a.r. per la Calabria dalla Società semplice agricola V. Gramuglia di Vincenzo e Gabriele Cappelleri (d'ora in avanti solo la Società o l'Azienda agricola) avverso il decreto dirigenziale emesso dal Dipartimento "Ambiente e territorio" - Settore 4- della regione Calabria, n. 1186 del 15 ottobre 2019, contenente il parere negativo, nell'ambito della procedura di valutazione di incidenza (VINCA), sul piano di gestione forestale dei boschi di proprietà della ricorrente. Il primo giudice ha ritenuto logica la motivazione del diniego, basata *per relationem* sul parere dell'apposita struttura tecnica del 31 luglio 2019, che in particolare ha stigmatizzato rispetto al regime di tutela vigente nella zona la proposta di un «*taglio a raso a fine turno con estirpazione delle ceppaie*», in quanto «*cagiona un significativo squilibrio elidendo il valore ecologico che il medesimo rappresenta in quanto serbatoio di biodiversità*». La circostanza che l'effettivo stato dei luoghi, sulla cui reale morfologia l'Azienda agricola ha insistito anche in sede di osservazioni avverso il preavviso di diniego acquisite dall'Amministrazione il 26 agosto 2019, evidenzia in modo scarso le caratteristiche proprie degli habitat contenute nelle "Misure di conservazione" approvate nel 2016, non implicherebbe la lamentata carenza di istruttoria, essendovi stato un monitoraggio specifico del sito nel 2019 da cui risulta la presenza di depressioni che ospitano stagni temporanei e superfici acquitrinose, benché siano assenti i faggeti degli Appennini con *Abies alba* e *Abies nebrodensis*. Neppure vi sarebbe contraddittorietà rispetto alle diverse scelte dell'Amministrazione che in passato sono state favorevoli all'appellante.

2. La Società lamenta l'erroneità della sentenza sotto tre ordini di motivi:

I- per avere ritenuto inammissibile parte del ricorso di primo grado per mancata impugnativa della delibera di Giunta regionale n. 278 del 2016 che ha rafforzato la protezione del sito con l'adozione delle misure di conservazione di cui all'art. 4 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357;

II- per illogicità, eccesso di potere, carenza di istruttoria, erronea o falsa rappresentazione dei fatti e valutazione dei fatti presupposti;

III- per omessa valutazione della evidente contraddittorietà dell'atto impugnato rispetto ai precedenti sin dall'anno 2014, che hanno comportato finanche l'attribuzione di incentivi all'Azienda e conseguente violazione del principio del legittimo affidamento.

Da qui anche la riserva di adire il giudice civile per il risarcimento dei danni asseritamente subiti.

2.1. In sintesi, non vi era ragione di impugnare la delibera del 2016 giusta la diversità dello stato dei luoghi reale rispetto a quello oggetto della nuova disciplina; come chiarito nella relazione del proprio perito di parte, agli atti del giudizio di primo grado, sarebbero molteplici le incongruenze rispetto alla descrizione del sito datane dai tecnici regionali; infine, l'avvenuta collocazione in posizione utile in graduatoria per l'accesso a determinati benefici economici da parte del dante causa dell'azienda, avrebbe ingenerato un legittimo affidamento che ha condotto la stessa ad effettuare investimenti a lungo termine e ben oltre l'importo ammesso a finanziamento.

2.2. In vista dell'udienza, la Società ha presentato una nuova memoria per ribadire la propria prospettazione.

Ha altresì depositato il sopravvenuto decreto dirigenziale n. 165352 del 25 ottobre 2023, recante parere positivo nell'ambito della VINCA del progetto riferito alla medesima area, presentato in data 27 settembre 2023.

3. All'udienza di smaltimento del 2 ottobre 2024, tenutasi in modalità da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

4. L'appello è infondato.

5. Il Collegio ritiene di prendere l'avvio proprio dal documento da ultimo prodotto dalla Società appellante, recante (nuovo) parere a fini VINCA, a contenuto favorevole, sul Piano di gestione forestale relativo ai boschi dell'Azienda agricola richiedente. In tale atto, infatti, è richiamato espressamente il precedente parere negativo oggetto di causa,

precisando effettivamente che a seguito di sopralluogo eseguito in data 22 settembre 2023 nella parte della zona di interesse compresa nella ZSC “Pantano flumentari” *«non si è riscontrato alcun rimboschimento di pino calabro e faggete; stesso dicasi per quanto riguarda l'habitat dominante delle “praterie umide mediterranee con piante erbacee alte del Molinio Holoschoenion che forma un complesso mosaico con le lande oro-mediterranee endemiche a ginestre spinose e gli stagli temporanei mediterranei»* (v. pag. 13 del parere degli uffici tecnici competenti, paragrafo rubricato “Analisi di incidenza”). E così per altre singole specificità della tipologia del Sito, che l'Azienda enfatizza nelle proprie considerazioni finali. Con ciò pretermettendo che nella sostanza, tali oggettive divergenze, stante la riscontrata distribuzione disomogenea delle piante *«di fatto peggiorerà sempre di più se non si interverrà con tagli selvicolturali di salvaguardia e conservazione»*.

E con ancor maggiore pregnanza, si dà atto che *«il progetto, oggetto dell'attuale valutazione, è stato rimodulato»* e presenta una serie di differenze da quello già presentato, delle quali fornisce analitica elencazione. In particolare risultano mutati:

- il modello culturale di riferimento, indicato in un sistema a tagli modulari, recepito nelle norme (d.m. 17 ottobre 2007) che regolano l'attività selvicolturale nella ZPS in questione;
- molti interventi previsti ricadono all'esterno della ZCS “Pantano flumentari”;
- gli interventi seguono criteri culturali e si limitano alla sola asportazione delle piante che hanno raggiunto la maturità, in modo da non generare nel sistema stress difficilmente assorbibili dal sistema stesso;
- non saranno necessari movimenti di terra o altri lavori che comportino la produzione di rifiuti;
- non è prevista alcuna apertura di nuove piste forestali, in quanto tutta l'area è ben servita da strade camionabili;
- si riscontra una buona capacità di rigenerare le risorse necessarie stante che nelle aree rimaste scoperte si insedia vegetazione spontanea dovuta alla disseminazione delle specie presenti o alla loro capacità di emettere polloni radicali;
- si prevede un intervallo di cinque anni tra un taglio (comunque “a strisce”) e l'altro nella stessa unità culturale, ovvero di due anni nell'unità culturale limitrofa;
- per le unità culturali comprese nella ZPS “Costa Viola” sono previsti solo probabili tagli di ceduzione o interventi di normali attività agricole.

5.1. Non è chi non veda come l'avallo progettuale tragga fondamento in un radicale mutamento di impostazione da parte dell'Azienda agricola richiedente, puntualmente descritto proprio allo scopo di tracciare un netto iato rispetto alle scelte originariamente proposte. L'aspetto di sostanza di tale sopravvenuto provvedimento, dunque, che peraltro, in quanto soddisfacente delle istanze di parte, adombra profili di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'appello in esame, risiede nella “fotografia” degli elementi di novità, ma anche dello stato dei luoghi, non certo, come preteso dall'appellante, nell'aver *«finalmente»* preso atto della situazione reale del sito. La riscontrata assenza di rimboschimento di pino calabro e faggete, ovvero di qualsivoglia altro connotato morfologico non è, né era dunque tale da imporre lo stralcio dell'area di interesse dal regime di tutela cui la Regione ha inteso assoggettarlo, tanto più che ciò se del caso avrebbe dovuto avvenire con l'atto di individuazione delle misure di salvaguardia.

6. L'equivoco di fondo nel quale incorre l'Azienda agricola va dunque individuato nella pretesa sottrazione dei lotti ricompresi nel proprio Piano da ridetto regime vincolistico, giusta la rivendicata inesistenza delle caratteristiche “sintomatiche” delle ragioni di tutela del sito medesimo. Impostazione peraltro, come anticipato in fatto, già seguita nella fase procedimentale, stante che le osservazioni al preavviso di diniego egualmente vertono esclusivamente sulla descrizione dello stato dei luoghi quale chiaro indice della non assoggettabilità degli stessi ai limiti richiamati dall'Amministrazione.

7. Il Collegio ritiene opportuno a questo punto un sintetico richiamo alla disciplina delle c.d. ZPS e delle ZSC.

7.1. Ai sensi della Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, c.d. “Habitat”, 93/43/CEE, l'Unione Europea è stata divisa in nove regioni biogeografiche; tale divisione consegue da caratteristiche riguardanti principalmente la vegetazione, il clima e la geologia dei luoghi. Ciò permette una maggior razionalizzazione della Rete, che nasce appunto per la conservazione di specie e di tipi di habitat presenti in paesi diversi ma in analoghe condizioni naturali, a prescindere quindi dalla politica e dai confini amministrativi. Sulla base delle liste nazionali proposte dagli Stati membri la Commissione Europea, per ogni regione biogeografica, adotta una Decisione contenente la lista dei Siti di Importanza Comunitaria (SIC); solo al momento dell'emanazione delle Decisioni della Commissione i SIC sono da considerarsi formalmente designati. Il Ministero dell'Ambiente in seguito pubblica, con propri decreti, le liste dei SIC italiani per ogni regione biogeografica.

7.2. Il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, recante il regolamento con cui si è dato attuazione alla richiamata direttiva 92/43/CEE, disciplina le procedure per l'adozione delle misure previste dalla stessa ai fini della salvaguardia della biodiversità. Secondo la classificazione di cui all'art. 2, comma 1, lettera m), del suddetto d.P.R., è di importanza comunitaria: *«un sito che è stato inserito nella lista dei siti selezionati dalla Commissione europea e che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato A o di una specie di cui all'allegato B in uno stato di conservazione soddisfacente e che può, inoltre, contribuire in modo significativo alla coerenza della rete ecologica “Natura 2000” ..., al fine di mantenere la diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione»*.

7.3. I siti di interesse comunitario (SIC) vengono dunque successivamente designati quali zone speciali di conservazione (ZSC) ovvero quali Zone di Protezione Speciale (ZPS), previste dalla direttiva 79/409/CEE, ora 2009/147/CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (“Direttiva Uccelli”). Qualsiasi piano o progetto che possa pregiudicare significativamente il sito non può essere autorizzato senza una preventiva valutazione della sua incidenza (articolo 6, comma 3 della direttiva habitat). L’art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 357 del 1997 stabilisce anche che «*Nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione*».

8. Nella specie, come ribadito da ultimo anche nel provvedimento del 25 ottobre 2023, i terreni di interesse dell’azienda agricola ricadono in area SIC, in parte in ZSC “*Pantano Flumentari*” e in parte in ZPS “*Costa Viola*”. La circostanza è formalmente incontestata tra le parti, oltre che documentata *per tabulas*, stante che è la stessa Società ad aver avanzato istanza di VINCA con riferimento al Piano di gestione forestale redatto dal professionista di parte, che reca in premessa ridetta classificazione delle aree (Relazione di valutazione di incidenza a firma del dottor Candeloro Lia, in atti nel procedimento di primo grado).

9. Le misure di salvaguardia correlate alla qualificazione come ZSC sono state oggetto di deliberazione della Giunta regionale nel 2016.

10. Ciò detto, il Collegio ritiene di poter esaminare congiuntamente il primo e il secondo motivo di gravame. Nel contestare, infatti, l’applicabilità alle aree di proprio interesse del regime di tutela proprio delle ZSC, l’appellante fa leva sugli elementi fattuali e morfologici che escluderebbero la riconducibilità in concreto delle stesse a quelle oggetto delle misure di salvaguardia di cui alla ridetta delibera del 2016. In linea, dunque, con il contenuto dei rilievi avanzati rispetto alla comunicazione preventiva dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza, l’Azienda ha continuato a contestare la rispondenza dell’effettivo stato dei luoghi per come richiamato negli atti dell’Amministrazione. In sintesi, l’asserita inesistenza dei tratti morfologici connotanti la ZSC in questione da un lato avrebbe reso inutile impugnare la delibera che ne ha stabilito le misure di salvaguardia, in quanto non riferibili al caso di specie; dall’altro dimostrerebbe le lacune istruttorie e motivazionali del procedimento avverso, che avrebbe ignorato un’effettiva analisi concreta di contesto, capace di dimostrare inequivocabilmente la mancanza degli elementi a tutela dei quali sono state stabilite ridette misure. A mero titolo di esempio, ha continuato a ricordare come non si trovino più le distese praterie di e praterie umide o stagni temporanei, in quanto buona parte dell’area sarebbe stata coperta da rimboschimenti. L’assenza, dunque, di specifiche ed indicate specificità arboree, ovvero di significative caratteristiche zonali, non consentirebbe di imprimere all’area le connotazioni declinate in astratto, sulla base peraltro di una relazione sul sito basata su una vecchia aereofotogrammetria, che non terrebbe conto delle modifiche intervenute, a dispetto della mantenuta denominazione di “*Pantano flumentari*”.

11. Tale impostazione si risolve effettivamente in una critica al metodo di individuazione dell’area, salvo poi pretendere di non essere “toccato” dalla stessa (anche) in ragione del preteso stralcio in fatto e sulla base di ridetta consistenza fattuale specifica dei lotti di proprietà.

Ciò contrasta con la portata generale degli atti di pianificazione speciale costituiti dall’individuazione delle varie zone di tutela nell’ambito dei SIC, per come qualificati ed esaminati dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (v. per tutte Cons. Stato, sez. II, 24 novembre 2020, n. 7354). Gli atti di individuazione delle ZPS, infatti, paiono collocarsi in una sorta di stadio intermedio tra la pianificazione e l’apposizione del vincolo (“misure di conservazione”), rientrando comunque nella più generale funzione di “governo del territorio”, ma per orientarla ad uno specifico obiettivo eurounitario non necessariamente o non soltanto mirato al regime di edificabilità dei suoli. Mutuando terminologia propria del diritto urbanistico, si tratterebbe di una sorta di variante specifica o individualizzata, a contenuto mirato, la cui portata circoscritta a pochi destinatari (almeno di regola) ne impone peraltro il coinvolgimento, avuto riguardo alla tipologia delle limitazioni imposte (sulla necessità di “comunicazione” delle c.d. “varianti puntuali” cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2007, n. 4198; *id.*, 19 luglio 2004, n. 5225; 8 luglio 2003, n. 4040; 23 novembre 2002, n. 6436; 30 luglio 2002, n. 4075). Né tale ricostruzione può ritenersi inficiata dalla circostanza che l’individuazione o revisione delle ZPS sia conseguita anche alla necessità di scongiurare una procedura di infrazione comunitaria (e all’esistenza di obblighi comunitariamente dovuti): nell’ambito delle scelte comunque doverosamente rimesse allo Stato membro, vengono forniti “suggerimenti” operativi in assenza di percorsi alternativi, non imposte scelte cui adeguarsi in maniera meccanicistica, senza possibilità di discostarsene, così da non rendere neppure ipotizzabile pretermettere nella loro attuazione la doverosa tutela e valutazione dei diritti e delle garanzie dei proprietari incisi dalle misure.

11.1. Il procedimento di individuazione delle così dette “Zone a protezione speciale” invece, che come ricordato consegue al recepimento in Italia delle direttive che a tale tipologia di strumento di tutela hanno fatto riferimento -la direttiva 79/409/CEE c.d. “Uccelli”, recepita con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (art.1, comma 5), il cui quadro è stato completato dal medesimo d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, di recepimento della direttiva 92/43/CEE “Habitat” – utilizza gli stessi strumenti della perimetrazione di zone, ma per la peculiare finalità di tutela dell’ambiente come contesto di vita dell’avio fauna e non *ex se*, il che ne imponeva evidentemente un regime di efficacia del tutto peculiare.

11.2. La distinzione tra ZPS e ZSC, da un lato, e altre aree protette, dall’altro, è stata riproposta proprio negli artt. 4 e 6 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (così come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120), che ne confermano l’assimilazione di regime normativo solo ove le prime ricadano all’interno delle altre (art. 4, comma 3). In sintesi, mentre

la disciplina della legge n. 394/91 ha per oggetto (art.2) i parchi nazionali, i parchi naturali regionali e le riserve naturali in quanto ecosistemi (o più ecosistemi, i primi), o sistemi omogenei (i secondi), o ecosistemi importanti (le riserve), le ZPS e ZSC costituiscono aree con diverse finalità protettive, in quanto prive, o comunque non necessariamente in possesso delle relative caratteristiche.

12. Una volta tuttavia individuate le aree, pretendere di dare ai terreni di specifico interesse una prospettiva puntiforme, al fine di sottrarla al regime generale imposto nelle stesse è evidentemente incompatibile col sistema per come sopra delineato, salvo a mettere in discussione l'individuazione dell'area *ex se*. Che è quanto affermato dal primo giudice laddove ha taciuto di inammissibilità le censure indirizzate in tale direzione, nel contempo confermando la legittimità della decisione adottata, in quanto correttamente motivata con il contrasto della scelta della tipologia di taglio proposto con il regime di tutela ivi vigente, oltre che preceduta da adeguata istruttoria.

13. Privo di pregio si palesa infine il terzo motivo di gravame stante che, come chiarito dall'amministrazione nel primo grado di giudizio (v. relazione del Dipartimento Ambiente della Regione Calabria, in particolare pag. 6 e seguenti), gli avalli alle precedenti iniziative si riferivano a progettualità di senso diametralmente opposto (piantagioni e non tagli) e non implicavano affatto una sorta di ipoteca sul futuro tale da fondare una legittima aspettativa alla favorevole valutazione di ogni ulteriore iniziativa intrapresa nella medesima zona.

14. Per tutto quanto sopra detto, l'appello va respinto e per l'effetto va confermata la sentenza impugnata.

15. Nulla sulle spese, non essendosi costituita la Regione intimata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla sulle spese.

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

(*Omissis*)