

Pioppeto impiantato su un'area naturale protetta in assenza della prescritta valutazione di incidenza

T.A.R. Piemonte, Sez. I 7 maggio 2025, n. 759 - Prosperi, pres.; Pavia, est. - (*Omissis*) (avv. Ranaboldo) c. Provincia di Alessandria (avv.ti Terzano, Vella e Fortuna) ed a.

Agricoltura e foreste - Impianto di un pioppeto su un'area naturale protetta in assenza della prescritta valutazione di incidenza - Ordine di ripristino dello stato dei luoghi.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Il I-OMISSIS- l'ente di gestione delle aree protette del Po Piemontese ha trasmesso alla Provincia di Alessandria il verbale di contestazione di illecito amministrativo n. -OMISSIS- con cui è stato accertato che l'odierno ricorrente avrebbe impiantato un pioppeto su un'area naturale protetta in assenza della prescritta valutazione di incidenza; il successivo 25 giugno l'invio è stato integrato con le prime indicazioni di ripristino abentale a cui sono seguite, il -OMISSIS-, le specifiche tecniche definitive di ripristino (determinazione -OMISSIS-).

2. Il -OMISSIS- la Provincia ha ordinato al ricorrente di ripristinare lo stato dei luoghi sulla base delle indicazioni dell'ente di gestione (determinazione -OMISSIS-).

3. Con ricorso, notificato il 30 ottobre 2021 e depositato il successivo 25 novembre, integrato da motivi aggiunti, notificati e depositati il 17 marzo 2025, il ricorrente ha impugnato il provvedimento *de quo*, unitamente a tutti gli atti della procedura, perché asseritamente illegittimi.

4. Il 21 dicembre 2021 si è costituito l'Ente di gestione delle aree protette del Po Piemontese con una comparsa di mera forma e, il successivo 16 maggio 2022, si è costituita la Provincia di Alessandria con un atto di medesimo tenore.

5. Con memorie depositate il 27 marzo 2025 entrambe le amministrazioni resistenti hanno eccepito l'inammissibilità in *parte qua* dell'impugnazione per difetto di giurisdizione e hanno sostenuto l'infondatezza della restante parte.

6. All'udienza pubblica del 29 aprile 2025 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

7. Con il proprio ricorso e i successivi motivi aggiunti, che possono essere affrontati congiuntamente stante la stretta interconnessione il ricorrente censura:

a. l'illegittimità derivata del provvedimento impugnato, posto che il verbale -OMISSIS- sarebbe stato notificato tardivamente; emanato in assenza di contraddittorio e non indicherebbe neppure l'area oggetto di abuso.

b. il fatto che egli, imprenditore agricolo, si sarebbe limitato a ripristinare il proprio pioppeto che sarebbe stato coltivato su un'area data in concessione, così come dimostrato dalla perizia del proprio tecnico di fiducia;

c. la contraddittorietà dell'atto impugnato, posto che il verbale circoscriverebbe l'abuso a 6.340 mq l'ordine di ripristino sosterrrebbe che l'area da rimboscare sarebbe pari a 9.000 mq;

d. il difetto di motivazione dell'atto impugnato che non avrebbe allegato la determina -OMISSIS-;

e. la sproporzione della misura, la quale dopo aver dato atto che nell'area disboscata era presente della vegetazione spontanea, avrebbe imposto al ricorrente di impiantare un bosco;

f. la violazione dei termini del procedimento sanzionatorio, che non sarebbe stato concluso nonostante siano trascorsi quattro anni dal suo avvio.

8. In primo luogo il Collegio reputa fondata l'eccezione di difetto di giurisdizione relativamente a tutte le doglianze che riguardano il verbale -OMISSIS-.

Ai sensi dell'art. 22 della legge 686/81 «*Salvo quanto previsto dall' articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e da altre disposizioni di legge, contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria*».

Sul punto, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che «*spettano alla cognizione del giudice amministrativo le controversie in materia di sanzioni di tipo ripristinatorio, destinate a realizzare il medesimo interesse pubblico al cui soddisfacimento è preordinata la funzione amministrativa assistita dalla sanzione amministrativa di tipo ripristinatorio, nei confronti della quale la posizione giuridica del privato ha natura di interesse legittimo; sono invece devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie in materia di sanzioni amministrative di carattere punitivo e/o afflittivo, volte a garantire soltanto il rispetto della norma violata posta a tutela dell'interesse pubblico, come quelle consistenti nel pagamento di una somma di denaro e disciplinate dalla l. 24 novembre 1981 n. 689, nei cui confronti la posizione giuridica del privato ha natura di diritto soggettivo*» (ex multis T.A.R. Basilicata, sez. I, 9 luglio 2008, n. 386). Nello specifico, la è pacifico che «*l'impugnazione di un verbale di accertamento di violazione amministrativa esula dalla giurisdizione del Giudice Amministrativo, poiché la situazione giuridica di cui si chiede tutela ha la consistenza di diritto soggettivo e l'esercizio dell'attività sanzionatoria non è espressione di attività discrezionale ma vincolata*



dell'amministrazione, perché retta dal principio di legalità, sicché, ove l'amministrazione accerti che un comportamento integri gli estremi di un illecito previsto da una norma di legge, deve applicare la sanzione, senza alcun margine di scelta. ... Tale conclusione riguarda tutti gli atti del procedimento sanzionatorio, compreso il verbale di accertamento e contestazione» (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27 marzo 2013 n. 1777).

Per quanto sopra esposto deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo per tutte le censure che hanno a oggetto il verbale -OMISSIS-, il quale, tra l'altro, non è neppure immediatamente lesivo in quanto rappresenta solo il primo atto della procedura sanzionatoria, che, come noto, si può concludere o con l'archiviazione del procedimento ovvero con l'emanazione di un'ordinanza ingiunzione, impugnabile secondo le regole previste dal menzionato art. 22 della legge 689/81.

In conclusione, sono inammissibili tutte le censure che riguardano la tardiva emanazione del verbale; la violazione del contraddittorio; la mancata indicazione dell'area oggetto di abuso nonché la prescrizione o comunque il venir meno della pretesa sanzionatoria.

Per quanto qui di interesse, il verbale -OMISSIS- rappresenta, pertanto, un mero atto dell'istruttoria, così come prescritto dall'art. 50 della legge regionale prevede espressamente, al comma 3, che «Le province, a seguito di ordinanza di sospensione dei lavori e delle attività, emanano il provvedimento di ripristino entro il termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento del verbale di accertamento della violazione, previo parere vincolante del soggetto gestore delle aree della rete Natura 2000 interessate».

Con specifico riferimento, quindi, alle censure che, seppur formalmente riguardanti il verbale, mirano a censurare di fatto il provvedimento impugnato e la relativa istruttoria, si evidenzia che il Collegio non ravvisa alcuna lesione del contraddittorio in quanto il verbale *de quo* ha dato espressamente atto che il -OMISSIS- il ricorrente ha pacificamente ammesso di essere l'autore della violazione.

A ciò si deve aggiungere che, al contrario di quanto asserito dal ricorrente, il verbale indica espressamente le aree oggetto di abuso; in particolare dal processo verbale di contestazione di illecito amministrativo -OMISSIS- e dagli allegati verbali di contestazione dal -OMISSIS- e del -OMISSIS- si evince chiaramente che l'abuso è stato realizzato sulla particella 15 che «non è attualmente in concessione, ma viene pagato un indennizzo extracontrattuale con scadenza annuale per la coltivazione di una porzione da -OMISSIS-C.F. -OMISSIS-» e che «i pioppi sono stati impiantati circa due anni fa. Il suddetto impianto è adiacente ad un altro, i cui pioppi sono di qualche anno più vecchi. Questo impianto più vecchio ricade in parte all'interno della particella -OMISSIS-, in parte nella particella -OMISSIS-, in parte in area Demanio Acque». Senza contare che al verbale -OMISSIS- è altresì allegati dei rilievi fotografici che rendono ancora più chiara l'ubicazione dell'area oggetto di abuso.

Del resto le stesse dichiarazioni del ricorrente, riportate negli atti *de quibus*, dimostrano inequivocabilmente che egli ha compreso l'ubicazione dell'illecito.

9. Del pari priva di pregio è l'asserzione secondo cui il ricorrente, coltivatore diretto, si sarebbe limitato a ripristinare il proprio pioppeto, precedentemente realizzato dall'azienda agricola -OMISSIS- e -OMISSIS- in quanto essa non solo non trova alcun riscontro negli atti di causa ma, anche se l'affermazione fosse dimostrata sarebbe del pari inidonea a inficiare la pacifica ammissione del ricorrente secondo cui egli avrebbe quanto meno contribuito al disboscamento e alla coltivazione dei pioppi; con la conseguenza che circostanza non è in grado di far venire meno la responsabilità per l'illecito accertato.

Né può rilevare il contenuto della perizia di parte secondo cui, al contrario di quanto affermato nel verbale, l'area disboscata sarebbe oggetto della concessione in quanto anche a voler ammettere la correttezza dell'affermazione, l'abuso è stato comunque commesso su un'area naturalisticamente protetta.

Senza contare che la genericità della perizia non permette di superare le affermazioni contenute negli accertamenti dell'amministrazione, secondo cui la particella numero -OMISSIS- «non è attualmente in concessione, ma viene pagato un indennizzo extracontrattuale» per la coltivazione solo di una porzione di essa, evidentemente quella non protetta.

10. Del pari infondata è l'asserita contraddittorietà del provvedimento impugnato nella parte in cui indicherebbe che l'area disboscata sarebbe pari a 9.000 mq mentre il verbale e parlerebbe di soli 6340 mq.

In primo luogo, come precedentemente evidenziato, nel procedimento *de quo* il verbale è un mero atto che compone l'istruttoria, il cui contenuto può essere approfondito e anche in parte modificato a seguito di successivi accertamenti.

Inoltre, nel caso di specie non si ravvisa neppure alcuna contraddittorietà tra il contenuto del verbale e il provvedimento finale in quanto è del tutto verosimile che gli agenti accertatori abbiano circoscritto l'abuso alla sola area in cui è stato impiantato il pioppeto (6340 mq) mentre la zona oggetto di disboscamento è ben più ampia (9.000 mq).

11. Non si ravvisa neppure la sussistenza del vizio di difetto di motivazione in quanto il provvedimento impugnato è congruamente motivato *per relationem*.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 241/90 «Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama».

Sul punto la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che tale ipotesi è «è legittima a condizione che siano indicati e resi disponibili gli atti cui si fa rinvio, tale previsione va intesa semplicemente nel senso che all'interessato deve essere

possibile di prenderne visione, di richiederne ed ottenerne copia in base alla normativa sul diritto di accesso ai documenti amministrativi e di chiederne la produzione in giudizio, con la conseguenza che non sussiste l'obbligo dell'Amministrazione di notificare all'interessato tutti gli atti richiamati nel provvedimento, ma soltanto l'obbligo di indicarne gli estremi e di metterli a disposizione sui richiesta dell'interessato» (ex multis Consiglio di Stato, sez. IV, 26 novembre 2024, n. 9492).

Situazione questa, che ricorre nel caso di specie in cui è espressamente affermato che «Le Specifiche tecniche, di cui alla determinazione dirigenziale n. -OMISSIS-, allegata alla presente per costituirne parte integrante, si configurano come parere vincolante per l'emanazione del provvedimento di ripristino da parte della Provincia di Alessandria, ai sensi dell'art. 50 della L.R. n. 19/2009 (e s.m.i seguito della violazione alle Misure di Conservazione per la Rete Natura 2000, e prevedono la piantagione di un bosco naturale ripario».

12. Con riferimento, poi, all'asserita sproporzione della misura di ripristino imposta occorre premettere che, ai sensi dell'art. 50, comma 1, della legge regionale 19/09, «In conformità ai principi della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, gli interventi, le opere e le attività eseguiti in assenza della procedura di valutazione di incidenza, in difformità dal giudizio di valutazione di incidenza o in contrasto con gli obiettivi specifici di tutela e di conservazione contenuti nelle schede descrittive delle aree della rete Natura 2000 e dei siti di importanza comunitaria proposti, comportano, oltre alla sanzione amministrativa di cui all'articolo 55, comma 1, lettera t), l'obbligo del ripristino, a cura e spese del responsabile, da eseguirsi in conformità alle disposizioni contenute in apposito provvedimento adottato dalle province territorialmente competenti».

La concreta individuazione delle misure di ripristino è, dunque, espressione di discrezionalità tecnica e, pertanto, il sindacato giurisdizionale «va svolto non in base al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, ma sulla scorta della verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro coerenza e correttezza, quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo: in altre parole, non si tratta di sindacare il merito di scelte opinabili, ma di verificare se queste scelte siano assistite da una credibilità razionale supportata da norme tecniche e/o valide leggi scientifiche, correttamente applicate al caso di specie, potendo il giudice utilizzare per tale controllo sia la verifica, che la consulenza tecnica d'ufficio» (ex multis Consiglio di Stato sez. VII, 4 settembre 2024, n. 7421).

Tanto premesso, mentre il ricorrente si è limitato ad affermare che «adeguata sarebbe semmai il ripristino di quella presunta "vegetazione spontanea", non certo impiantare un bosco» dagli atti di causa si evince che la decisione dell'amministrazione procedente è del tutto ragionevole e proporzionata.

In particolare, a pagina 3 del «PROGETTO DI RIPRISTINO DELLE AREE DISBOScate IN LOCALITÀ CONFLUENZA ROTALDO-PO (BOZZOLE - AL)» si legge che «Si sono considerate le caratteristiche della stazione d'impianto (suolo, clima, giacitura) e le modalità consuetudinarie di lavoro delle aziende agricole locali, considerando anche la necessità di operare a costi contenuti. Si è quindi elaborato un progetto facilmente attuabile nella realtà ambientale e socio-economica del luogo; tale approccio, pur riducendo la naturalezza del risultato finale, resta il più attuabile nella realtà locale» e che «Il progetto di rimboscimento prevede la costituzione di un bosco monospecifico di Pioppo bianco (*Populus alba*).

Esso verrà costituito con le seguenti modalità:

- preparazione del terreno con ripulitura dalle erbe infestanti, aratura superficiale e fresatura;
- collocazione a dimora di un miscuglio clonale di pioppelle di Pioppo bianco con un sesto d'impianto quadrato e una spaziatura di m 4 x 4; le pioppelle dovranno essere protette dal morso delle minilepri (*Sylvilagus floridanus*) con una retina;

- cure colturali, consistenti in irrigazioni di soccorso (reputate indispensabili per almeno il primo anno) e ripetute ripuliture dalle erbe infestanti, con erpicature e tagli o trinciature (protratti sino al raggiungimento dell'età di 5 anni)».

Del resto, lo stesso ricorrente non ha smentito che «bosco monospecifico di Pioppo» faccia parte della vegetazione tipica delle aree fluviali e, in particolare, del bosco naturale ripario.

In conclusione, alle generiche affermazioni del ricorrente si contrappongono il contenuto degli atti di causa e le difese della resistente, a dimostrazione che la cesura si limita, in sostanza, all'imposizione di una diversa valutazione delle conclusioni della resistente e, quindi, mira a richiedere al Collegio un'inammissibile sovrapposizione delle proprie valutazioni a quelle dell'amministrazione.

13. Alla luce di quanto esposto, il ricorso è in parte inammissibile per difetto di giurisdizione e infondato nella restante parte, con la conseguente applicazione dell'art. 11, comma 2, c.p.a. ai fini della riproposizione delle censure non ammissibili avanti al giudice ordinario competente per territorio.

14. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)