

Attività di produzione, trasformazione e commercio di sale, oltre che dei prodotti della salina e di quelli tipici coltivati e/o realizzati nell'ambito della salina all'interno di una riserva naturale

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. III 11 giugno 2025, n. 1280 - Valenti, pres.; Bonfiglio, est. - Davide Culcasi (avv. Campo) c. W.W.F. Italia Onlus - Ente Gestore della Riserva Naturale Orientata Saline di Trapani e Paceco (avv. Bonanno) ed a.

Bellezze naturali - Attività di produzione, trasformazione e commercio di sale, oltre che dei prodotti della salina e di quelli tipici coltivati e/o realizzati nell'ambito della salina all'interno di una riserva naturale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.1) Mercè gravame incardinato ritualmente dinanzi questo Tribunale il ricorrente ha domandato l'annullamento degli atti specificati in epigrafe, deducendone l'illegittimità per i motivi seguenti:

I) *Violazione di legge, art. 3 legge reg. n. 7/2019; difetto di motivazione; eccesso di potere per difetto di presupposti ed illogicità;*

II) *Violazione di legge, art. 3 legge reg. n. 7/2019; incompetenza; eccesso di potere per falsa rappresentazione dei fatti; violazione di legge, art. 2, comma 1, lett. b), legge reg. n. 28/1999.*

1.2) Per quel che concerne i fatti oggetto del decidere ha premesso che la ditta, di cui è titolare, è l'attuale conduttrice della salina denominata *Maria Stella*, sita in contrada *Creta Fornazzo*, Comune di Trapani, all'interno della *Zona A* della Riserva Naturale Orientata *Saline di Trapani e Paceco*; e di svolgere nel medesimo sito produttivo l'attività di produzione, trasformazione e commercio del sale, oltre che dei prodotti della salina e di quelli tipici coltivati e/o realizzati nell'ambito della salina.

Ha aggiunto di essere stato altresì autorizzato allo svolgimento del commercio *Tipologia C Itinerante*, tramite apposito mezzo gommato trainato (di lunghezza m 4,80, larghezza m 2,17, prodotto dalla Cresci Rimorchi s.r.l.) per la vendita dei prodotti della sua azienda.

Quindi, all'approssimarsi della stagione estiva 2023, esattamente con comunicazione datata 27.06.2023, il ricorrente ha segnalato all'Ente gestore della R.N.O., il W.W.F. Italia, l'avvio dell'attività commerciale in discorso per la durata massima di giorni centoventi, a far data dalla suddetta comunicazione, con cui sono stati segnalati anche gli orari di vendita; il personale impegnato in tale attività e le relative funzioni; il mezzo meccanico a tal fine utilizzato (con la precisazione che lo stesso non avrebbe avuto alcuna connessione tecnologica o impiantistica stabile con il suolo, ad esempio per mezzo di linee idriche, di scarico, elettriche *etc*). La comunicazione in discorso puntualizzava inoltre che non sarebbero stati eseguiti dei lavori implicanti la trasformazione del territorio (come la realizzazione di basamenti, pavimentazioni, modifiche del suolo, apertura di piste sull'argine); e che il transito dei mezzi motorizzati sull'argine della salina sarebbe stato del tutto escluso, fatta eccezione per quanto necessario all'attività di salicoltura ovvero per la dislocazione – all'inizio ed alla fine delle giornate di lavoro – del mezzo meccanico, di cui sopra, presso i punti di vendita al pubblico.

Tuttavia, è accaduto che il ricorrente, pur non avendo richiesto alcuna proroga per lo svolgimento dell'attività commerciale in questione, ne ha protratto l'esercizio oltre il termine finale indicato nella predetta comunicazione.

Di talché l'Ente gestore della R.N.O. ha adottato il provvedimento gravato, con cui *a)* ha diffidato il Culcasi dal proseguire tale attività; *b)* al contempo ha manifestato la volontà, per il futuro, di ritenere inammissibile l'attività di vendita del sale sull'argine della salina *Maria Stella*, non essendo l'area dell'argine della salina utilizzabile per tale attività.

1.3) In ordine alle deduzioni d'illegittimità prospettate in gravame con il primo motivo d'impugnazione il ricorrente ha lamentato, da un canto, la superficialità della motivazione dell'atto oggetto del decidere, il quale risulterebbe - a dire del Culcasi - assolutamente apodittico nel contenuto e non preceduto da un'appropriata attività istruttoria; dall'altro, l'eccesso di potere, in cui sarebbe incorsa la P.A., con il proibire l'attività di vendita al pubblico dei prodotti della salina presso l'argine della medesima, nonostante nessuna disposizione attribuisca un potere di tal fatta all'Ente gestore della R.N.O. La determinazione gravata sarebbe altresì illegittima in quanto adottata in violazione dell'art. 6 del Regolamento della R.N.O., ai sensi del quale sarebbe preciso dovere dell'Ente gestore della Riserva d'incentivare la salicoltura; incombente rispetto al quale l'atto impugnato sarebbe del tutto incongruente.

Invece, con il secondo motivo d'impugnazione il ricorrente ha prospettato alcuni vizi, che affliggerebbero la motivazione - peraltro apoditticamente addotta - dell'atto gravato.

Per la migliore intelligenza di tale censura è necessario fare una piccola digressione.

A supporto della sua diffida l'Ente gestore della R.N.O. ha addotto *a)* non soltanto l'inappropriatezza del luogo, il margine

della salina, prescelto dal ricorrente per la vendita al dettaglio dei prodotti della sua ditta; b) ma anche gli effetti collaterali della suddetta attività in termini di rischi igienico/sanitari per i prodotti alimentari smerciati e di pericoli per la viabilità pubblica lungo la strada provinciale, che attraversa i luoghi; c) nonché la non-conformità delle modalità concrete di svolgimento dell'attività commerciale con l'autorizzazione a tal fine rilasciata al ricorrente, avente ad oggetto l'attività commerciale itinerante.

Ebbene, a dire del Culcasi tali argomentazioni sarebbero assolutamente prive di alcun pregio giuridico e, comunque, inidonee a motivare l'atto gravato; a tacere del fatto che considerazioni di tal natura non sarebbero affatto pertinenti alla sfera di competenza dell'Ente gestore della R.N.O., in particolare per i profili attinenti l'igiene e salubrità dei prodotti alimentari e la sicurezza della circolazione stradale.

Infine, in merito alla prospettata violazione del titolo di autorizzazione all'attività commerciale, il ricorrente ha lamentato la violazione della disciplina di settore (esattamente dell'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 114/1998, dell'art. 3, comma 2, legge reg. n. 28/1999, della risoluzione M.I.S.E. n. 74797 del 06.05.2013) mercé la quale la vendita da parte del produttore (imprenditore agricolo, artigiano o industriale) di beni di produzione propria sarebbe stata "stralciata" dalla disciplina generale sul commercio, al fine di consentirne l'esercizio senza particolari precauzioni presso il sito produttivo e nelle sue vicinanze.

2) Costituitesi in giudizio le Amministrazioni intimato, all'udienza pubblica del 6 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

3.1) Preliminarmente il Collegio ritiene necessario esaminare le eccezioni pregiudiziali sollevate dall'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente e dal Comune di Trapani, con cui è stato rilevato il difetto di legittimazione passiva delle medesime Amministrazioni.

L'eccezione in discorso è fondata, dal momento che – come controdedotto da entrambe le parti resistenti – l'odierno giudizio non ha ad oggetto alcuna determinazione ovvero alcun comportamento riconducibile all'Amministrazione regionale ovvero a quella municipale. Pertanto sia l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente che il Comune di Trapani devono essere estromessi *in limine* dalla lite.

3.2) Sempre in via preliminare il Collegio dà atto del fatto che parte ricorrente ha puntualizzato – con memoria versata in atti ai sensi dell'art. 73 cod. proc. amm. in data 15.04.2025 – che la decisione di annullamento richiesta a questo Tribunale riguarda esclusivamente i punti dell'atto impugnato oggetto di specifici motivi di gravame, restando le ulteriori determinazioni assunte per il tramite del medesimo estranee all'oggetto del decidere.

3.3) Entrando nel merito del ricorso, il medesimo è inammissibile e, comunque, infondato per le motivazioni che seguono. Innanzitutto, come correttamente controdedotto dall'Ente gestore della Riserva, il W.W.F. Italia, la diffida impugnata non può essere annoverata nell'ambito delle determinazioni aventi natura di provvedimento amministrativo, assolvendo la medesima ad uno scopo precauzionale, preparatorio e di mero invito.

Invero, l'atto in discorso non reca in sé l'adozione di alcun ordine nei confronti del suo destinatario, limitandosi piuttosto a richiamare prescrizioni e cautele sull'esercizio dell'attività di commercializzazione e vendita dei prodotti della salina da parte del ricorrente (ed all'interno del territorio della R.N.O.) fissati in altri e precedenti frangenti.

Si tratta quindi di un atto con una funzione peculiare, per così dire prodromica rispetto ad un successivo provvedimento amministrativo ablatorio/repressivo, che l'Amministrazione avrebbe avuto facoltà di adottare nell'eventualità di mancata conformazione da parte del Culcasi alla suddetta diffida.

In altri termini, l'atto gravato è privo di effetti giuridici sfavorevoli propri per il suo destinatario, essendo nient'altro che una diffida "in senso stretto". Di talché non è suscettibile di annullamento da parte di questo Tribunale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 05.01.2018, n. 62 ed in senso conforme T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 02.05.2019, n. 984).

3.4) Considerazioni analoghe devono essere svolte anche con riguardo ai presupposti, al cui ricorrere l'Ente gestore della R.N.O. ha fatto riferimento per il corretto svolgimento in futuro dell'attività commerciale del ricorrente.

In questo caso si è in presenza invero di una semplice valutazione preliminare della situazione attinente alle modalità di svolgimento dell'attività del commercio del sale all'interno della R.N.O., che non implica però l'adozione di alcun ordine o divieto nei confronti del ricorrente.

Giova richiamare sul punto in discorso quanto di recente affermato dal Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia Romagna in tema di interesse a ricorrere: *"Nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza degli stessi requisiti, che qualificano l'interesse ad agire nel processo civile, vale a dire dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità, che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato; al riguardo, la postulazione di un evento ipotetico e futuro, subordinato al verificarsi di una serie di condizioni e, quindi, di eventi allo stato incerti, è inidonea a garantire questo risultato"* (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, sent. 03.12.2019, n. 927).

Pertanto, anche sotto quest'ulteriore profilo l'atto gravato risulta privo di concreta attitudine a ledere gli interessi del ricorrente, ragione per la quale non può essere oggetto della richiesta pronuncia di annullamento da parte di questo Tribunale.

3.5) In ogni caso, anche a voler prescindere dalle ragioni d'inammissibilità del ricorso testé esposte, il medesimo si dimostra infondato nel merito.

Infatti risulta versato in atti il Regolamento della R.N.O. (cfr. allegato 6 della produzione di parte ricorrente del 18.01.2024) il cui articolo 2 dispone nei termini seguenti: *“2.1. Ferma restando l’osservanza dei divieti previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia di tutela dei beni culturali e ambientali e del paesaggio, di tutela del suolo, delle acque e dell’aria dagli inquinamenti, di forestazione e polizia forestale e di esercizio venatorio, fermi restando i divieti di cui all’art. 17 della legge regionale 6 maggio 1981, n. 98 e successive modifiche ed integrazioni, è vietato:..n) allontanarsi da percorsi appositamente predisposti; o) praticare il campeggio o il bivacco”*.

Rilevando l’incongruità del luogo prescelto dal ricorrente, l’argine della salina, per lo svolgimento dell’attività di commercio al pubblico, l’Ente gestore della R.N.O. altro non ha fatto che esercitare i poteri inibitori, di cui alle citate lettere n) ed o) dell’art. 2 cit.

L’argine della salina serve infatti allo svolgimento dell’attività di coltivazione del sale. Pertanto si tratta di luoghi accessibili soltanto al personale autorizzato allo svolgimento di tale attività produttiva ed esclusivamente per il suddetto fine.

3.5) Neppure è dato scorgere alcuna insufficienza della motivazione dell’atto gravato, la quale, al contrario, espone con precisione le ragioni a fondamento dell’atto medesimo, laddove fa riferimento all’impossibilità di utilizzare l’argine della salina come zona aperta al pubblico per l’attività di vendita al dettaglio; nonché alle criticità correlate alla vendita del sale in tale luogo per quanto concerne sia la viabilità pubblica che i possibili rischi igienico/sanitari dovuti all’esposizione del sale raffinato e pronto per il consumo alle sostanze nocive reliquato del transito degli autoveicoli a motore.

Si tratta di una motivazione congruente con le finalità di tutela dei luoghi e di ordinato sfruttamento dei medesimi, il cui perseguimento rientra – visto il già citato art. 2 del Regolamento della R.N.O. – tra i compiti dell’Ente gestore della Riserva.

4) Le spese del giudizio seguono la regola della soccombenza. Pertanto sono poste a carico del ricorrente e liquidate come da dispositivo. (1.000 a testa, estromettere regione e comune)

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

- dichiara il difetto di legittimazione passiva dell’Assessorato Regionale Territorio e Ambiente e del Comune di Trapani e, per l’effetto, estromette dal giudizio entrambe le Amministrazioni;

- rigetta il ricorso.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio che liquida in € 1.000,00, oltre rimborso forfettario al 15%, IVA e CPA in favore di ciascuna delle Amministrazioni intimato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

(Omissis)