



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 554 del 2020, proposto da:

Alessandra Ligas, Daniele Mascia, Giuseppe Porru, Elsa Serra, Marilena Pes, Giuseppe Marras e Struzzi del Sole Società Agricola A.R.L., rappresentati e difesi dagli avvocati Umberto Cossu e Pierfrancesco Ligas, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

- Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, ivi domiciliataria ex lege in via Dante n. 23;
- Conferenza Permanente per i Rapporti Tra Lo Stato, Le Regioni e Le Province Autonome di Trento e di Bolzano, non costituita in giudizio;

***per l'annullamento dei seguenti atti:***

a) decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 8/6/2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n° 155 del 20/6/2020, avente ad oggetto *“Adozione della metodologia per l'identificazione delle aree soggette a*

*vincoli naturali significativi diverse dalle aree montane e relativi elenchi*”, limitatamente alla parte dell'elenco in cui non ha incluso il Comune di Ortacesus tra i comuni svantaggiati (doc. n° 2);

b) nota della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano prot. n° 65/CSR del 8/4/2020, avente ad oggetto l'informativa sulla nuova delimitazione delle aree soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle aree montane, limitatamente alla parte dell'elenco in cui non ha inteso includere il Comune di Ortacesus tra i comuni svantaggiati (doc. n° 6).

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2021 il dott. Antonio Plaisant.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Gli odierni ricorrenti, titolari di imprese agricole operanti nel territorio del Comune di Ortacesus, impugnano il decreto in epigrafe descritto (e i relativi atti presupposti), con cui il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, in attuazione dell'art. 32 del Regolamento UE 17 dicembre 2013, n. 1305/2013, ha escluso il Comune di Ortacesus dall'elenco delle aree soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle aree montane, precludendo agli agricoltori operanti nel relativo territorio la fruizione dell'indennità prevista dall'art. 31 dello stesso Regolamento quale strumento *“per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli cui è soggetta la produzione agricola nella zona interessata”*.

Il ricorso è affidato a censure che saranno esaminate nella parte in diritto.

Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, eccependo l'incompetenza territoriale di questo Tribunale e l'infondatezza nel merito del ricorso.

Con ordinanza di questa Sezione 11 novembre 2020, n. 267, è stato disposto il deposito, a cura del resistente Ministero, dei seguenti atti, ritenuti indispensabili ai fini della decisione: *“1) documento da cui risulta la superficie irrigua del Comune di Ortacesus, tenuto conto che nella relazione del Ministero si afferma, senza provarlo, che “la superficie irrigabile supera la soglia prefissata (50% della superficie agricola interessata)”*; 2) *con riferimento alle affermazioni contenute nella medesima relazione ministeriale, circa la necessità del riferimento alla banca dati SIGRIAN, e nella memoria dell'Avvocatura dello Stato, circa l'inammissibilità di utilizzo di diversa metodologia di calcolo delle superfici irrigue, si richiedono documentati chiarimenti in ordine alle norme che imporrebbero l'uso esclusivo e non contestabile dei dati contenuti nella banca dati SIGRIAN*; 3) *documentati chiarimenti in ordine all'espletamento del supplemento istruttorio richiesto dalla Regione Sardegna con nota prot. 21085 del 5.12.2019 e relativo allegato”*.

In data 27 novembre 2020 l'Amministrazione resistente ha depositato in atti la documentazione richiesta.

È seguito lo scambio di memorie con cui ciascuna delle parti ha ulteriormente argomentato le proprie tesi.

Alla pubblica udienza del 24 marzo 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Non merita accoglimento l'eccezione di incompetenza territoriale di questo Tribunale sollevata dalla difesa erariale in relazione all'impugnazione del decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali dell'8 giugno 2020.

Difatti, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 658/2002 e da ultimo TAR Lazio, Roma, n. 2297/2020), dal quale non vi sono motivi per discostarsi, la competenza del T.A.R. Lazio sulle domanda

di annullamento degli atti provenienti dalle amministrazioni centrali trova deroga laddove la contestazione riguardi esclusivamente effetti circoscritti a una determinata regione, il che è esattamente quanto si verifica nel caso ora in esame, ove il citato decreto ministeriale è stato impugnato nella sola parte in cui esclude quello del Comune di Ortacesus dall'elenco dei territori svantaggiati, senza alcuna ricaduta, neppure indiretta, sugli altri inclusi nell'elenco.

Passando all'esame del merito, con due censure fra loro strettamente connesse i ricorrenti deducono la violazione degli art. 31 e 32 Regolamento UE n. 1305/2013, nonché carenza di motivazione e istruttoria e violazione delle Linee guida nazionali CREA.

Sostengono, in particolare, che la superficie del territorio di Ortacesus sia attualmente irrigata in percentuale inferiore al 50% della sua totale estensione - tanto che la produzione agricola sarebbe inferiore dell'80% rispetto allo standard medio nazionale- e che ciò integri i presupposti individuati ai fini della concessione del contributo dalle Linee guida predisposte dal CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (doc. n. 4, pag. 13).

Rilevano, inoltre, che tale circostanza era stata puntualmente evidenziata nel corso dell'istruttoria, con nota 5 dicembre 2019, prot. n. 21085/VI.3.II (doc. 1 e 3), dal competente Assessorato Regionale dell'Agricoltura e della Riforma Agropastorale, che aveva, altresì, sollecitato *un incontro bilaterale*” al Ministero, il quale aveva, però, ignorato le richieste senza alcuna motivazione.

Prima di passare all'esame di tali censure è opportuno riassumere gli esiti dell'istruttoria processuale.

In data 27 novembre 2020 il Ministero ha trasmesso la documentazione richiesta, corredata da una Relazione di accompagnamento nella quale si riferisce testualmente quanto segue: “...*Il superamento per il Comune di Ortacesus della soglia prefissata di copertura irrigua (50% della superficie agricola), così come definita dalla metodologia nazionale per la delimitazione delle zone agricole affette da vincoli naturali, diverse da quelle montate, è stato verificato sulle singole*

*porzioni di superficie agricola comunale affetta da vincoli di aridità e non sulla totalità della superficie agricola comunale, nonché facendo riferimento a una partizione del territorio per celle regolari di 500x500 m. (griglia populus poligonale a 500 m). Si ribadisce che il processo di delimitazione si fonda sulla individuazione e definizione, a livello comunitario, di criteri biofisici fortemente limitanti l'agricoltura, e che il calcolo dei criteri per valutare la presenza di limitazioni avviene mediante la generazione di dati spazializzati con tecniche geostatistiche su griglia utilizzando dataset nazionali. Ogni griglia riporta gli areali che presentano limitazioni per il relativo criterio. Un comune sarà classificato come svantaggiato quando l'area di intersezione tra la superficie affetta da vincoli e l'area ad uso agricolo, determinata utilizzando tecniche geostatistiche a livello di celle della griglia, supera il 60%. Obiettivo della successiva fase di delimitazione (c.d. fine tuning) è quello di escludere dalla designazione quelle aree in cui, pur sussistendo vincoli naturali significativi in base all'applicazione dei criteri biofisici, tali vincoli non comportano uno svantaggio economico in termini di maggiori costi e minori ricavi per l'esercizio della pratica agricola rispetto alle aree "normali", in quanto i vincoli stessi risultano superati per effetto di attività economica o di investimenti...Nella fase di fine tuning...è stato accertato il superamento del vincolo naturale "aridità" per effetto di investimenti in strutture irrigue. L'indicatore relativo alla presenza di investimenti per irrigazione è stato valorizzato facendo riferimento alla banca dati del SIGRIAN. L'approccio utilizzato è illustrato nel paragrafo 3.1 "Overcoming natural constraints by investments: Fine-tuning in a separate step after initial delimitation" del documento metodologico ufficiale della Commissione Europea del Luglio 2016 dal titolo "Fine-tuning in areas facing significant natural and specific constraints", già allegato alla Relazione ministeriale. L'intersezione tra la superficie agricola affetta da vincoli di aridità e il perimetro dei distretti irrigui è avvenuta utilizzando tecniche GIS a livello di cella della griglia sintetica del*

*parametro aridità ad una risoluzione di 500 m. Nello specifico, le griglie sintetiche del parametro aridità sono state intersecate con lo shapefile dei distretti irrigui aggiornati al 2019 fornito da SIGRIAN. È stata, quindi, calcolata l'area di intersezione per ogni cella (500x500 m<sup>2</sup>) della griglia, così da poter ricavare la percentuale della superficie della cella con copertura irrigua. Le celle affette da vincolo climatico, ma con una percentuale di superficie irrigua superiore al 50%, sono state riclassificate come non svantaggiate. La figura 3 rappresenta in celeste le celle con copertura irrigua superiore al 50%, per le quali si considera superato il vincolo di aridità e in rosso le celle in cui lo svantaggio persiste, essendo la copertura irrigua inferiore al 50%. Successivamente, pertanto, è stata ricalcolata la percentuale di superficie agricola svantaggiata a livello comunale. Una volta escluse dall'area agricola svantaggiata le celle con copertura irrigua sopra soglia, la percentuale di territorio svantaggiato comunale risulta inferiore alla soglia del 60% necessaria per classificare il comune come ANCs”.*

Su tali presupposti di fatto la difesa erariale ha sostenuto, nella successiva memoria del 4 dicembre 2020, che tale metodologia di calcolo “trovi corrispondenza nel documento ufficiale della Commissione Europea del Luglio 2016 prodotto in atti (documento 3 dei documenti depositati per la Camera di Consiglio del 28/10/2020)”.

Viceversa la difesa dei ricorrenti, nella memoria del 4 dicembre 2020, ha definito tale metodologia di calcolo “in frontale contrasto con le linee guida emanate dal CREA (doc. n. 4, pag. 13), ove si prevede che “lo svantaggio dryness è stato escluso da quelle celle della griglia per le quali la copertura irrigua superava il 50% della superficie agricola”, così imponendo che l'istruttoria si svolga con riferimento all'intera superficie agricola del territorio comunale: appare evidente che la mancata considerazione di una parte del territorio agricolo del Comune di Ortacesus ha portato alla sua errata esclusione dall'elenco delle aree svantaggiate. Ad avvalorare la tesi dell'erroneità del procedimento seguito dall'Amministrazione giunge un'ulteriore affermazione contenuta nella relazione

già citata, laddove si legge che “un comune sarà classificato come svantaggiato quando l’area di intersezione tra la superficie affetta da vincoli e l’area ad uso agricolo, determinata utilizzando tecniche geostatiche a livello di celle della griglia, supera il 60%” (doc. n° 1, pag. 2 resistente). Ancora “la percentuale di territorio svantaggiato comunale risulta inferiore alla soglia del 60% necessaria per classificare il comune come ANCs. In definitiva, quindi, il Comune di Ortacesus certamente non rientra tra i comuni soggetti a vincoli naturali in Italia (ANCs)” (doc. n° 1, pag. 5 resistente). Il concetto viene ulteriormente ribadito nelle conclusioni della relazione, dove si legge che “in conclusione, dunque, in forza dei rilievi che precedono, si ribadisce che la superficie irrigabile del Comune di Ortacesus, calcolata-come per tutti gli altri comuni interessati in Italia-in base alla metodologia nazionale approvata a livello comunitario, con il ricorso a fonti unitarie, supera la soglia prefissata (50% della superficie agricola interessata) in una porzione di celle della griglia affette da vincoli di aridità sufficiente a determinare la classificazione del comune come non svantaggiato. Infatti meno del 60% della superficie comunale risulta affetta da vincoli tenendo conto delle celle con copertura irrigua superiore al 50%, per le quali si considera superato il vincolo di aridità” (doc. n° 1, pag. 10 resistente)”; secondo la ricorrente, infatti, tali rilievi evidenzerebbero “i due profili che attestano l’erroneità dell’istruttoria compiuta dall’Amministrazione: avere esaminato solo una porzione delle aree agricole del territorio comunale e avere considerato tali aree non svantaggiate in quanto non superavano la soglia del 60%, così contravvenendo alle regole istruttorie dettate dal CREA, che impongono l’accertamento dello svantaggio “dryness” per almeno il 50% dell’intera superficie agricola al fine dell’attribuzione della condizione di area svantaggiata”.

Nella memoria di replica la difesa erariale ha, invece, insistito sulla correttezza della metodologia utilizzata, osservando, in particolare, che “Il metodo indicato nella relazione del Ministero, in base al quale il superamento della soglia

*prefissata di copertura irrigua (50% della superficie agricola) è stato verificato sulle singole porzioni di superficie agricola affetta da vincoli di aridità e non sulla totalità della superficie agricola comunale, è corretto. La metodologia nazionale serve a verificare, nelle zone dove esiste un vincolo di aridità che rende difficile l'esercizio delle attività agricole, se il vincolo stesso sia stato superato grazie ad investimenti irrigui. Non può, tuttavia, accertarsi il superamento di un vincolo laddove esso non esiste: ragion per cui il superamento della soglia prefissata di copertura irrigua (50% della superficie agricola) viene verificato solo sulle singole porzioni di superficie agricola affetta da vincoli di aridità e non sulla totalità della superficie agricola comunale. Dunque la mancata considerazione, in fase di applicazione di tale metodologia, di una parte del territorio agricolo del Comune di Ortacesus è dovuta al fatto che quella parte di territorio non presenta lo svantaggio aridità di cui deve verificarsi il superamento. In altri termini, nelle porzioni di territorio escluse dall'applicazione della metodologia non si procede a verificare il superamento dello svantaggio per il semplice fatto che non sussistono le iniziali condizioni di svantaggio di cui si discute. Parte ricorrente, infine, erroneamente sovrappone la soglia delle aree non svantaggiate con quella della superficie irrigua. Occorre pertanto rimarcare, in replica, che la soglia del 50% si applica nella fase di verifica del grado di copertura irrigua (per stabilire il superamento del vincolo aridità nelle celle affette dal vincolo in questione). La soglia del 60% si applica nella fase successiva di verifica dell'incidenza della quota di superficie complessivamente affetta da vincoli ambientali a livello comunale (laddove tali vincoli non siano stati superati, come nel caso di specie, attraverso un investimento in strutture irrigue)".*

Orbene, alla luce di tali risultanze, il Collegio ritiene che il ricorso meriti accoglimento sotto il profilo del difetto di motivazione e di istruttoria

Non si riesce, infatti, comprendere, alla luce degli atti procedimentali e persino degli ampi scritti difensivi elaborati dalle parti nella presente sede processuale, quali stati siano i criteri -normativi o quanto meno di tenore tecnico- sulla base dei



quali l'Amministrazione resistente abbia ritenuto di prendere in considerazione, ai fini della verifica oggetto di controversia, solo una parte del territorio di Ortacesus, suddividendo lo stesso in numerose "celle" -non è dato sapere come individuate, sotto il profilo dell'estensione e della collocazione sul territorio- valutando la percentuale di superficie irrigua "cella per cella" e, infine, concludendo nel senso dell'insufficienza, ai fini dell'inserimento di Ortacesus nell'elenco dei Comuni svantaggiati, del numero di celle che risultavano scarsamente irrigate.

Difatti neppure la difesa del Ministero ha saputo indicare quale sia stata la disposizione normativa o il criterio generale di riferimento utilizzato a fondamento di un simile *modus procedendi*, i quali tanto meno possono desumersi dagli atti del procedimento; viceversa parte ricorrente ha evidenziato come il metodo utilizzato si ponga in contrasto con le vigenti linee guida, senza trovare, sul punto, specifica e puntuale smentita di controparte.

Emerge, pertanto, con evidenza, l'insufficienza della motivazione, cui si aggiunge quella dell'istruttoria svolta dal Ministero, avendo quest'ultimo disatteso la richiesta di confronto in contraddittorio che gli era stata avanzata dagli uffici regionali, richiesta che, di fronte ai descritti esiti procedurali, sarebbe stata opportuna.

In base a quanto premesso, dunque, il ricorso va accolto, con il conseguente annullamento degli atti impugnati limitatamente alla parte in cui escludono dall'elenco dei territori svantaggiati il Comune di Ortacesus, fermo restando che, all'esito della presente pronuncia, i competenti uffici ministeriali dovranno nuovamente pronunciarsi ponendo a base della nuova decisione elementi istruttori e motivazionali sufficientemente chiari ed esaustivi.

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda),

definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei limiti in cui essi comportano l'esclusione di Ortacesus dall'elenco dei Comuni svantaggiati.

Spese compensate.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27 del 24 aprile 2020, e dall'art. 4 del d.l. n. 28 del 30 aprile 2020, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Grazia Flaim, Consigliere

Antonio Plaisant, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Antonio Plaisant**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Scano**

**IL SEGRETARIO**