

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 01702/2024 REG.RIC.



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 Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1702 del 2024, proposto da

La Pollinosa Società Semplice Agricola, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Traviglia, Giovanni Roggero e Chiara Notaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ente Parco Nazionale Arcipelago Toscano Isole di Toscana, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Reparto Carabinieri Parco Nazionale Arcipelago Toscano Portoferraio, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato domiciliataria in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

nei confronti

Ministero della Difesa, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato domiciliataria ex lege in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Unaapi - Unione Nazionale Associazioni Apicoltori Italiani, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Filippo Traviglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Associazione Italiana per la Selezione e La Salvaguardia di Apis Mellifera (Aissa), Aapi - Associazione Apicoltori Professionisti Italiani, Arpat - Associazione Regionale Produttori Apistici Toscani, Associazione Apicoltori delle Province Toscane, Toscana Miele A.P.A. - Associazione Produttori Apistici, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Filippo Traviglia, Giovanni Roggero, Chiara Notaro e Chiara Di Maria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della nota del Parco Nazionale Arcipelago Toscano prot. 6101/2024 del 21 agosto 2024, avente ad oggetto “Richiesta rinnovo autorizzazione per installazione apiario di fecondazione all’Isola di Giannutri – nota ns. prot. n. 6022 del 16/08/2024”, trasmessa dall’Amministrazione a mezzo PEC in data 21 agosto 2024, sia in formato “pdf” che in formato “p7m”, e, per quanto occorra, della relativa PEC di trasmissione;
- della successiva nota del Parco Nazionale Arcipelago Toscano prot. 6125 del 21 agosto 2024 di trasmissione dell’“allegato mancante del precedente invio” e relativi allegati, nonché, per quanto occorra, della relativa PEC di trasmissione;
- nonché ancora, per quanto occorrer possa, di tutti gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle Amministrazioni resistenti comunque connessi, collegati, antecedenti, presupposti e conseguenti a quelli sopra impugnati, e anche in atto indicati, anche non conosciuti, con particolare riferimento, nei limiti di cui infra, alla Deliberazione del Consiglio Direttivo del Parco Nazionale Arcipelago Toscano n. 74/2001.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - Parco Nazionale Arcipelago Toscano Isole di Toscana, del Ministero della Difesa - Reparto Carabinieri Parco Nazionale Arcipelago Toscano Portoferaio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2025 il dott. Marcello Faviere e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Pollinosa s.s.a. si occupa da anni di attività agricole tra le quali spicca l'allevamento di alveari, condotti in forma nomade, nelle province di Grosseto, Siena e Arezzo per la produzione dei vari derivati dall'allevamento delle api appartenenti alla sottospecie della *Apis Mellifera Ligustica*.

Per quanto qui interessa la Società, con nota del 16.08.2024, ha presentato al Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano, una richiesta per il rinnovo dell'autorizzazione, già concessa negli anni precedenti, per l'installazione di un apiario di fecondazione sull'isola di Giannutri, in località Vigna Vecchia, per il periodo ottobre 2024 – giugno 2025.

L'Ente Parco, con nota del 21.08.2024, ha rigettato la richiesta motivandola sulla base di uno studio, condotto con l'Università di Firenze, i cui risultati sono descritti in una tesi di laurea allegata all'atto, nel quale viene dimostrata una drastica riduzione negli ultimi quattro anni degli apoidei selvatici e la presenza di interazioni tra le api gestite e traslocate temporaneamente sull'isola e gli altri insetti.

L'Ente aggiunge quindi che tali risultati impongono la messa in atto di misure precauzionali che “*escludono, per almeno due/tre anni, le traslocazioni di apiari sull'isola, al fine di valutare un eventuale cambiamento, auspicabilmente in senso positivo, del numero di insetti impollinatori selvatici presenti sull'isola*”.

2. A seguito di un accesso agli atti e a valle di una richiesta del Centro di ricerca Agricoltura e Ambiente CREA recante una istanza di ripensamento sul divieto di introduzione delle colonie di *Apis Mellifera* sull'isola di Giannutri, la Società ha impugnato il diniego con ricorso notificato il 29.10.2024, ritualmente depositato avanti questo Tribunale, con il quale si lamentano, in quattro articolati motivi, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili così sintetizzabili:

- violazione dell'art. 10-bis della L. n. 241/1990 e violazione del principio del legittimo affidamento; si lamenta l'omissione del preavviso di rigetto e della attivazione del contraddittorio procedimentale, reso ancora più necessario dal fatto che nei quattro anni precedenti il Parco aveva comunque autorizzato l'installazione stagionale degli apiari;
- violazione della L. n. 394/1991, della Deliberazione Consiglio Direttivo Parco Nazionale n. 74/2001; delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano del Parco Nazionale, del principio di legalità e tipicità dell'azione amministrativa; carenza di potere, in astratto e in concreto; eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità, sviamento di potere, arbitrarietà e contraddittorietà manifesta. Si lamenta l'insussistenza in capo all'Ente dei poteri esercitati o, comunque, la carenza di potere in capo al direttore del Parco, anche in contraddizione con quanto deliberato dal Consiglio direttivo nella delibera n. 74/2001;
- violazione della Costituzione, art. 9, del Regolamento (CE) n. 797/2004 del Consiglio relativo alle azioni dirette a migliorare le condizioni della produzione e della commercializzazione dei prodotti dell'apicoltura, del Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune, della n. 313/2004, del Documento programmatico per il settore apistico approvato con Decreto Ministero Politiche Agricole Alimentari e Forestali 10 gennaio 2007, della LRT n. 21/2009, del complemento per lo sviluppo rurale - CSR della Toscana 2023-2027, all. A alla

Delibera della Giunta Regionale 5 agosto 2024, n. 947, scheda 10.10; Delibera di Giunta Regionale 3 giugno 2024, n. 659; Deliberazione del Consiglio Direttivo del Parco Nazionale Arcipelago Toscano n. 74/2001; eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto, manifesta irragionevolezza, illogicità, sviamento, arbitrarietà e contraddittorietà manifesta. La decisione del Parco, in sostanza, si porrebbe in contrasto con il quadro normativo sopra rubricato volto invece a incentivare l'apicoltura ai fini della tutela della biodiversità;

- violazione degli artt. 1 e 3 della Legge n. 241/1990, del principio di precauzione e del principio di proporzionalità; eccesso di potere per perplessità, difetto d'istruttoria e carenza di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto, illogicità, sviamento, manifesta irragionevolezza, arbitrarietà e contraddittorietà manifesta. Si lamenta, in sostanza, carenza istruttoria e motivazionale nonché contraddittorietà nell'azione del Parco che a più riprese, negli anni antecedenti il provvedimento impugnato ha altresì autorizzato interventi di derattizzazione e disinfezione non considerati nell'iter istruttorio che giunge ad imputare il pericolo per la biodiversità solo all'immissione delle specie di api allevate dalla ricorrente.

Per resistere al Gravame si sono costituiti il Ministero dell'Ambiente - Ente Parco Nazionale Arcipelago Toscano Isole di Toscana e il Ministero della Difesa (il 15.11.2024) che hanno depositato memoria.

Questo Tribunale ha respinto l'istanza cautelare per assenza di *periculum in mora* con ordinanza n. 674/2024 riformata, ai soli fini di una sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10 c.p.a., con ordinanza n. 631/2025 del Consiglio di Stato.

Sono intervenute ad *adiuvandum* la UNAAPI - Unione Nazionale Associazioni Apicoltori Italiani, la Associazione Italiana per la Selezione e la Salvaguardia di Apis Mellifera (AISSA), la AAPI - Associazione Apicoltori Professionisti Italiani e

la ARPAT - Associazione Regionale Produttori Apistici Toscani, con atti depositati il 27.03.2025. Ha fatto seguito il deposito di atti di intervento della Associazione Apicoltori Delle Province Toscane e della Toscana Miele A.P.A. - Associazione Produttori Apistici (il 4.04.2025).

La ricorrente e le amministrazioni resistenti hanno depositato memoria il 4.4.2025.

La ricorrente ha depositato memoria di replica il 15.04.2025.

Alla udienza pubblica del 7 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è fondato.

4. Sia il ricorso che gli interventi *ad adiuvandum* si articolano nei quattro motivi sopra sintetizzati. Il Collegio ritiene di poter concentrare l'esame della controversia sul primo ed assorbente motivo con il quale la ricorrente lamenta la mancata attivazione del contraddittorio procedimentale a valle della istanza di rinnovo della autorizzazione alla installazione dell'apiario sull'isola di Giannutri.

Occorre premettere che l'Ente Parco ha rilasciato la propria autorizzazione nei cinque anni antecedenti il provvedimento impugnato (in particolare, con il provvedimento prot. n. 3453 del 19 aprile 2019, con il provvedimento n. 10024 del 30 ottobre 2019, n. 8829 del 19 novembre 2020, n. 9624 del 16 novembre 2021, prot. n. 8116 del 21 ottobre 2022 e prot. n. 9046 del 6 dicembre 2023, cfr. doc. nn. 4-9 di parte ricorrente).

Con delibera del Consiglio Direttivo del Parco n. 74/2001 l'ente - per le finalità di cui alla L. n. 394/1991 (recante *Legge quadro sulle aree protette*) ed in esecuzione della LRT n. 69/1995 (recante *Norme per l'esercizio, la tutela e la valorizzazione dell'apicoltura*, oggi sostituita dalla LRT n. 21/2009, come modificata dalla LRT n. 49/2018) - si è dotato di un proprio regolamento o, comunque, di un atto di "orientamento" (come definito dalla difesa erariale) per la salvaguardia dell'apicoltura e tutela della sottospecie *Apis Mellifera Ligustica*.

Partendo dal dato normativo, pacifico tra le parti, che l'apicoltura nomade sia attività libera sul piano amministrativo, il regolamento citato, che risulta ancora vigente e non è stato impugnato nel presente ricorso, prevede ai punti 6 e 7, uno

specifico procedimento amministrativo per coloro che pratichino il nomadismo, il servizio di impollinazione o che comunque intendano introdurre nel parco api, alveari o apiari, volta ad assicurare che le citate operazioni riguardino il trasferimento di api appartenenti alla razza della *Apis Mellifera Ligustica* o a sottospecie autoctone, lo stato sanitario delle stesse nonché l'avvenuta profilassi anti Varroa (cfr. doc. n. 18 di parte ricorrente). Le disposizioni, infatti, qualificano il procedimento come “autorizzativo”, prescrivendo la documentazione necessaria per avviarlo.

L’amministrazione resistente, pertanto, si è autovincolata al rispetto di una precisa sequenza procedimentale. Risulta pacifico agli atti, pertanto, che il provvedimento impugnato si inserisca in tale quadro procedimentale e costituisca un diniego ad una istanza di parte aente ad oggetto l’autorizzazione disciplinata dalla succitata delibera regolamentare.

L’amministrazione del Parco, di conseguenza, nella gestione di tale procedimento è tenuta al rispetto delle disposizioni di cui alla L. n. 241/1990, incluso l’art. 10-bis che disciplina l’istituto del preavviso di rigetto. La disposizione prevede che “*nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l’autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti [...] Qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni*”.

L’istituto ha la funzione di assicurare un’effettiva partecipazione dell’istante all’esercizio del potere amministrativo, sollecitando un contraddittorio

procedimentale in funzione collaborativa e difensiva. In tal modo, da un lato, si garantisce un apporto collaborativo del privato mediante l'introduzione di elementi istruttori o deduttivi suscettibile di apprezzamento da parte dell'organo procedente e, dall'altro, si consente l'anticipata acquisizione in sede procedimentale di contestazioni (di natura difensiva) suscettibili di evidenziare eventuali profili di illegittimità delle ragioni ostative preannunciate dall'amministrazione. L'applicazione della norma *de qua* consente, dunque, all'organo procedente di esaminare anticipatamente le deduzioni svolte dall'istante, al fine di pervenire ad una motivata decisione idonea a statuire su tutti i profili controversi influenti sulla regolazione del rapporto amministrativo.

L'istituto del preavviso di rigetto, stante la sua portata generale, trova applicazione anche nei procedimenti autorizzativi con la conseguenza che deve ritenersi illegittimo il provvedimento di diniego che non sia stato preceduto dall'invio della comunicazione di cui all'art. 10-bis della L. n. 241 del 1990, in quanto preclusivo per il soggetto interessato della piena partecipazione al procedimento e, dunque, della possibilità di un apporto collaborativo, capace di condurre, anche in via del tutto potenziale, ad una diversa conclusione della vicenda.

È pacifico che nel caso di specie ci si trovi di fronte all'esercizio di un potere di diniego ampiamente discrezionale, fondato sulla valutazione delle risultanze di studi tecnici sul comportamento delle api allevate dalla ricorrente e della popolazione di altri imenotteri impollinatori presenti sull'isola; dell'impatto sulle risorse alimentari (nettare e polline) disponibili per le api; sulla modifica del comportamento e dell'andamento demografico delle api selvatiche in relazione alla presenza delle api da miele (cfr. doc. nn. 13 e 14 di parte resistente).

Parte resistente nelle proprie memorie non deduce sul punto ma insiste esclusivamente sulla riproposizione delle risultanze degli studi posti a fondamento della propria motivazione senza peraltro indulgere sulle censure mosse nel ricorso in termini di inattendibilità degli studi sul piano metodologico e di contenuto. In altri termini non si ravvede, nel presente giudizio, alcun elemento volto a

dimostrare che il contenuto del provvedimento abbia natura diversa da quella sopra individuata o che in ogni caso, anche in presenza delle osservazioni di parte manifestate in giudizio, il contenuto dell'atto sarebbe stato il medesimo.

È appena il caso di ricordare che l'art. 21-octies, comma 2, della L. n. 241/1990 prevede che “*non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis*”.

La giurisprudenza ha evidenziato che “*nei procedimenti ad istanza di parte, l'omissione della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, prevista dall'art. 10-bis della L. n. 241 del 1990, comporta l'annullamento del provvedimento amministrativo negativo nel caso in cui l'atto abbia natura discrezionale. In tali casi, il privato deve essere messo in condizione di presentare osservazioni scritte entro il termine di 10 giorni*” (T.A.R. Liguria Genova, Sez. I, Sentenza, 18/11/2024, n. 783).

È stato altresì precisato che ‘*in caso di provvedimento discrezionale il mancato rispetto dell'obbligo di preventiva comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, imposto dall'art. 10-bis, L. 7 agosto 1990, n. 241, determina l'annullamento del provvedimento discrezionale senza che sia consentito all'Amministrazione dimostrare in giudizio che il provvedimento non avrebbe potuto avere contenuto diverso da quello in concreto adottato, con conseguente inapplicabilità della sanatoria di cui all'art. 21-octies, L. n. 241 del 1990*” (T.A.R. Campania Salerno, Sez. II, 14/03/2024, n. 652; conforme T.A.R. Campania

Salerno, Sez. II, 19/10/2023, n. 2339; Cons. Stato, Sez. III, 15/09/2023, n. 8369).

A quanto precede si aggiunga che la necessità di un contraddittorio sulle ragioni ostative al rilascio della autorizzazione si rende maggiormente utile in ragione del fatto che negli anni precedenti il Parco aveva comunque assentito alla installazione degli apiari. Ciò pur non implicando la configurazione di un legittimo affidamento al rinnovo della autorizzazione per la stazione 2024-2025, quanto meno riempie di ulteriore significato l'obbligo di comunicare le ragioni di rigetto in modo da motivare compiutamente e con maggiore cognizione di causa il cambio di rotta nella gestione della area protetta.

Per quanto precede, quindi, il provvedimento impugnato è illegittimo nella misura in cui il Parco non ha attivato il dovuto contraddittorio con la Società richiedente ed ha esercitato poteri palesemente ed ampiamente discrezionali senza acquisirne l'obbligatorio apporto collaborativo e senza valutare gli eventuali elementi istruttori o deduttivi potenzialmente suscettibili di apprezzamento nel complesso quadro istruttorio di cui si controverte.

Ciò implica che il provvedimento debba essere annullato, impregiudicata la facoltà dell'ente di riesercitare le proprie prerogative, nel quadro degli indirizzi conformativi della presente pronuncia.

5. Il carattere assorbente del primo motivo di ricorso rende priva di interesse la disamina delle ulteriori censure.

6. Il ricorso, nel suo complesso è fondato e deve essere accolto. Per l'effetto i provvedimenti impugnati sono annullati.

7. In ragione della complessità e novità delle questioni trattate le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Cacciari, Presidente

Andrea Vitucci, Primo Referendario

Marcello Faviere, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Marcello Faviere

IL PRESIDENTE

Alessandro Cacciari

IL SEGRETARIO