

Riduzione di superficie boscata in assenza di autorizzazione

T.A.R. Veneto, Sez. III 22 marzo 2018, n. 334 - Rovis, pres.; Pizzi, est. - Borchia ed a. (avv.ti Adami, Bissoli e Cozza) c. Regione Veneto (avv.ti Munari, Zanlucchi e Zanon) ed a.

Agricoltura e foreste - Sito di interesse comunitario SIC Ordinanza di rimessione in ripristino dello stato dei luoghi per lavori di sistemazione agronomica in area boscata - Terreno concesso in affitto ad affittuario il quale si era impegnato a realizzare un nuovo impianto viticolo secondo il disciplinare DOCG Valpolicella Classico - Rescissione del contratto di affitto - Riduzione di superficie boscata in assenza di autorizzazione - Ordine di rimessione in pristino dei terreni.

(*Omissis*)

FATTO

Con ricorso notificato il 9 giugno 2017 i Sig.ri Roberto Borchia e Maria Teresa Borchia, esponendo di essere proprietari dei terreni censiti al Fg 7, mappali 263 e 264, rispettivamente *“incoltoproduttivo”* e *“seminativo”*, situati nel Comune di Sant’Ambrogio di Valpolicella e ricompresi in sito di interesse comunitario-S.I.C. (sito Natura 2000 IT 3210021), di aver dato in affitto i suddetti terreni nell’anno 2010 ad un affittuario il quale si era impegnato a realizzare un nuovo impianto viticolo secondo il disciplinare DOCG Valpolicella Classico, di aver realizzato il suddetto impianto nell’autunno del 2011 ai sensi dell’art. 6, comma 1, lett. d) D.P.R. n.380/2001 come da comunicazione inviata al Comune, e di aver rescisso la convenzione di affitto poco dopo la realizzazione dell’impianto *de quo* a causa di difficoltà dell’affittuario, hanno impugnato l’ordinanza meglio indicata in epigrafe (preceduta nel novembre del 2016 da avviso di avvio del procedimento, a seguito del quale gli odierni ricorrenti hanno presentato memorie con relativa documentazione nel febbraio del 2017), con la quale la Regione Veneto, ai sensi dell’art. 167 D.Lgs. n.42/2004, avendo accertato – nei suddetti mappali 263 e 264 – una riduzione di superficie boscata in assenza di autorizzazione per una superficie indicativa di circa 12.000 mq, ha ingiunto agli odierni ricorrenti la rimessa in pristino dello stato dei luoghi.

Il ricorso è articolato in sei motivi.

Con il primo motivo viene dedotto eccesso di potere per travisamento dei fatti nella parte in cui il provvedimento impugnato ha considerato come superficie boscata i terreni oggetto dell’intervento, collocando inoltre erroneamente tale intervento in un diverso periodo temporale, nonché eccesso di potere per travisamento dei fatti nella parte in cui il provvedimento impugnato ha ritenuto l’assenza di qualsivoglia autorizzazione, nonché incompetenza laddove la Regione Veneto ha ritenuto *“viziata”* l’istanza dei ricorrenti rivolta al Comune di Sant’Ambrogio di Valpolicella.

Con il secondo motivo i ricorrenti deducono violazione degli articoli 1, 2 e 6 L.n.241/1990, violazione dei principi di buona amministrazione, di efficacia, efficienza e celerità dell’azione amministrativa, violazione dei principi di certezza dei tempi dell’azione amministrativa, di ragionevole durata del procedimento, di certezza dei rapporti giuridici e di affidamento, nonché violazione dei principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza, per non aver la Regione considerato che i ricorrenti avevano presentato una istanza al Comune di Sant’Ambrogio di Valpolicella il quale, rimasto silente, aveva dato luogo al formarsi del silenzio-assenso ai sensi dell’art. 20 L.n.241/1990, con conseguente radicamento di un legittimo affidamento in capo agli odierni ricorrenti, considerata anche la circostanza che il provvedimento sanzionatorio impugnato è stato adottato a distanza di 5 anni dai fatti contestati e che il sopralluogo avvenuto in data 27 maggio 2015 è avvenuto senza alcuna comunicazione agli interessati.

Con il terzo motivo viene lamentata la violazione dell’art. 7 L.n.241/1990, violazione del principio di partecipazione al procedimento amministrativo, per aver la Regione Veneto inviato l’avviso di avvio del procedimento in data successiva a quella di effettivo avvio del procedimento, da individuarsi in un momento antecedente al sopralluogo avvenuto nel maggio del 2015.

Con il quarto motivo viene dedotta la violazione dell’art. 10 L.n.241/1990 nonché difetto di motivazione, per non aver la Regione indicato la ragione per la quale ha qualificato l’area *de qua* come boscata, per non aver motivato sul pubblico interesse diverso da quello al mero ripristino della legalità e per non aver preso in considerazione le deduzioni difensive inoltre in sede procedimentale ai sensi dell’art. 10 L.n.241/1990.

Con il quinto motivo i ricorrenti lamentano carenza di istruttoria, difetto di motivazione, errore nel presupposto, contraddittorietà, nonché violazione dell’art. 31 L.R. n.5/2013, della D.G.R. n.1319/2013 e dell’art. 14 della L.R. n.52/1978, per non aver la Regione indicato in base a quale normativa ha qualificato come boscosi i terreni in contestazione.

Da ultimo, con il sesto motivo di ricorso, viene dedotta la violazione dell’art. 167 D.Lgs. n.42/2004, per aver la Regione erroneamente escluso, nel presente caso, la possibilità di accertare la compatibilità paesaggistica ai sensi dei commi 4 e 5 del citato articolo 167.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto chiedendo il rigetto del ricorso.

La domanda cautelare è stata rigettata con ordinanza n.332/2017 per difetto di *fumus boni iuris* e, a seguito di appello, il Consiglio di Stato, con ordinanza n.4486/2017, ha accolto l'istanza di sospensione sotto il profilo del *periculum in mora* “*a prescindere da ogni considerazione sulla fondatezza dell'appello cautelare e sulla legittimità dell'ordine di rimessione in pristino impugnato*”.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie e relative repliche, insistendo nelle rispettive difese. All'udienza pubblica del 7 febbraio 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il primo, il secondo ed il quinto motivo di ricorso, in quanto strettamente connessi, possono essere congiuntamente esaminati e tutti dichiarati manifestamente infondati.

Infatti non risulta sussistere, a differenza di quanto dedotto nel ricorso, alcun travisamento dei fatti, laddove i ricorrenti hanno invece erroneamente affermato che: “*i terreni non erano, né sono mai stati, coperti da superficie che dovesse considerarsi boscata*” (pag. 7 del ricorso).

Come rilevato dagli stessi ricorrenti l'impianto viticolo è stato realizzato nell'autunno del 2011 con la conseguenza che, ai fini della verifica in ordine alla sussistenza o meno di un terreno giuridicamente qualificabile come bosco, occorre fare riferimento alla Legge regionale n.52/1978 applicabile *ratione temporis* (essendo le disposizioni di cui alla normativa nazionale, ai sensi del comma 6 dell'art.2 del D.Lgs. n.227/2001, cedevoli rispetto alla normativa regionale adottata in *subiecta materia*).

La normativa regionale applicabile *ratione temporis* (art. 14 L.R. n.52/1978) è stata altresì chiaramente indicata dall'Ufficio regionale nella nota endoprocedimentale di chiarimenti del 28 marzo 2017 inviata ai ricorrenti (All. M del fascicolo di parte ricorrente), con conseguente impossibilità di lamentare alcuna carenza motivazionale in ordine alla normativa applicata dalla Regione Veneto nel caso di specie.

A mente dei commi 8 e 8-bis dell'articolo 14 della suddetta Legge regionale n.52/1978, ai fini della qualifica di un terreno come bosco, occorrono, per quanto qui di interesse, tre requisiti: un grado di copertura arborea superiore al 30% della superficie del terreno (comma 8), una estensione non inferiore a 2.000 mq ed una larghezza media non inferiore a 20 metri (comma 8-bis).

Come già rilevato dal Collegio nell'ordinanza cautelare n.332/2017, la documentazione fotografica depositata dalla Regione Veneto (All. 13, 14 e 15) dimostra che prima dell'anno 2012 i terreni *de quibus* erano integralmente coperti da bosco (e quindi in misura pari al 100% della superficie dei terreni stessi) e, come emerge dal provvedimento impugnato, per un'estensione di circa 12.000 mq (quindi di gran lunga superiore alla soglia minima di 2.000 mq).

Per quanto riguarda la sussistenza del terzo requisito ai fini della configurabilità di un “bosco” (larghezza media non inferiore a 20 metri), il Collegio ritiene possibile dedurne ragionevolmente la sussistenza in ragione del fatto che l'area boscata si estendeva per una superficie di 12.000 mq pari ad 1,2 ettari (come rilevato nel provvedimento impugnato e non contestato dai ricorrenti in punto di misurazione della superficie), con la conseguenza matematica che l'area *de qua* ricoperta da vegetazione arborea doveva avere ogni lato almeno pari a circa 100 metri (di gran lunga superiore alla soglia di 20 metri).

La documentazione fotografica (da cui appare una superficie boscata fino all'anno 2008, successivamente scomparsa nell'anno 2012) è altresì coerente con quanto dedotto dai ricorrenti, i quali hanno affermato di aver realizzato l'impianto viticolo nell'autunno del 2011.

Non assume inoltre alcun rilievo, ai fini del presente giudizio, la comunicazione presentata dai ricorrenti al Comune di Sant'Ambrogio di Valpolicella nell'aprile del 2011, dal momento che in tale comunicazione è stato richiesto unicamente di poter effettuare lavori che “*riguarderanno solamente una aratura profonda del terreno con rimozione di eventuali ceppai con successivo impianto del vigneto*” (All. C del fascicolo di parte ricorrente), con la conseguenza che, a prescindere dalla questione se – su tale richiesta – si sia potuto o meno formare il silenzio-assenso (come affermato dai ricorrenti), risulta evidente come i lavori oggetto della comunicazione *de qua* esulino del tutto dalle operazioni di disboscamento contestate con il gravato provvedimento regionale e, pertanto, risulta altrettanto palese che tale comunicazione inviata al Comune, se anche potesse valere come “autorizzazione” per i menzionati lavori di aratura e rimozione delle ceppai, è del tutto irrilevante ai fini che qui interessano, essendo stata contestata dalla Regione l'effettuazione di ben altri e diversi lavori, consistiti nel disboscamento integrale dei terreni in assenza di specifica autorizzazione.

Né inoltre la documentazione fotografica depositata dalla Regione è inammissibile come erroneamente sostenuto dai ricorrenti nella memoria di replica.

Il deposito da parte della Regione Veneto di documentazione fotografica (mediante il procedimento di scansione di immagine) non si pone affatto in contrasto con l'art. 12 dell'Allegato A “*specifiche tecniche*” al D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n.40 “*Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico*” (Allegato A richiamato dall'art. 19 del medesimo Regolamento).

Infatti ai sensi del comma 1 del suddetto articolo 12 il divieto di scansione di copia per immagine si riferisce unicamente all'atto del processo e non ai documenti ad esso allegati, il deposito dei quali è regolato dal successivo comma 3 del medesimo articolo 12, ove alla lettera d) si prevede espressamente anche il deposito di *files* immagine (fermo restando comunque che la documentazione fotografica depositata dalla Regione reca l'estensione .pdf e non l'estensione di *file* immagine).

Infine, fermo restando che l'attività di sopralluogo ispettivo non necessita di alcuna previa comunicazione nei confronti del soggetto destinatario dell'ispezione stessa, non è possibile lamentare alcuna tardività nell'irrogazione della sanzione (a distanza di 5 anni dai fatti contestati risalenti al 2011), dal momento che la Regione Veneto solo successivamente ed a distanza di anni ha avuto conoscenza della violazione commessa dai ricorrenti, né questi ultimi hanno mai presentato alcuna comunicazione né istanza preventiva alla Regione (come pure normale prudenza avrebbe imposto), ponendo in essere un'attività di disboscamento che in nulla e per nulla aveva a che fare con la comunicazione presentata nel 2011 al Comune di Sant'Ambrogio di Valpolicella (limitata ad un'aratura profonda dei terreni ed alla rimozione delle ceppaie), con conseguente radicale impossibilità di configurare l'insorgenza di alcun legittimo affidamento in capo ai ricorrenti.

Il primo, il secondo ed il quinto motivo di ricorso, pertanto, devono essere rigettati.

Il terzo motivo di ricorso è manifestamente infondato dal momento che, nei procedimenti sanzionatori, ragioni di ordine logico impongono che l'Amministrazione debba prima accettare la sussistenza di una violazione nei suoi presupposti di fatto e di diritto, individuando i soggetti responsabili, per poi comunicare a costoro l'avvio del relativo procedimento per l'irrogazione della sanzione, non essendo evidentemente possibile comunicare alcun avviso di avvio del procedimento sanzionatorio in un momento antecedente a quello dell'accertamento della violazione stessa.

Il terzo motivo di ricorso deve pertanto essere rigettato.

Manifestamente infondato è, altresì, il quarto motivo di ricorso in quanto risulta *per tabulas* che la Regione Veneto ha preso in considerazione le deduzioni presentate dai ricorrenti, come emerge dalla nota prot. n.124588 del 28 marzo 2017 (All. M del fascicolo di parte ricorrente), con cui l'Ufficio regionale ha chiarito la propria posizione alla luce dei rilievi mossi dai ricorrenti con le memorie di cui all'art. 10 L.n.241/1990 presentate in data 27 febbraio 2017.

Né il provvedimento risulta viziato per difetto di motivazione, avendo al contrario la Regione Veneto puntualmente indicato in punto di fatto e di diritto la violazione contestata (disbosramento di un'area di 12.000 nei mappali 263, 264 in assenza di autorizzazione) con conseguente ordine di ripristino ai sensi dell'art. 167 D.Lgs. n.167/2004, in tal modo avendo dato contezza dei presupposti necessari e sufficienti per l'irrogazione dell'ordine *de quo*, non dovendosi inoltre motivare sulla sussistenza dell'interesse pubblico diverso da quello al mero ripristino della legalità violata, trattandosi, nel presente caso, di procedimento sanzionatorio vincolato per legge e non di procedimento di annullamento o di revoca in autotutela.

Né, per quanto sopra esposto, assume alcun rilievo la comunicazione inviata al Comune nel 2011, né tantomeno il comportamento successivamente tenuto dall'Amministrazione comunale.

Il quarto motivo di ricorso deve quindi essere rigettato.

Infine anche il sesto ed ultimo motivo di ricorso è manifestamente infondato in quanto l'attività di disboscamento fuoriesce del tutto dalla nozione di "lavori" di cui alla lettera a) del comma 5 dell'art. 167 del D.Lgs. n.42/2004, in quanto tale locuzione si riferisce con ogni evidenza unicamente ai lavori aventi come oggetto opere artificiali (realizzate dall'uomo).

Il sesto motivo di ricorso deve quindi essere rigettato.

In definitiva il ricorso deve essere integralmente respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

Data la manifesta infondatezza di tutti i motivi di ricorso, si ritiene che sussistano i presupposti di cui all'art. 26, comma 1, cod. proc. amm. per la condanna dei ricorrenti in solido al pagamento, in favore della Regione resistente costituita in giudizio, di una somma equitativamente determinata, così come liquidata in dispositivo.

(*Omissis*)