

# Rimessione in pristino dello stato dei luoghi per lavori di sistemazione agronomica in area boscata

Cons. Stato, Sez. III 18 marzo 2019, n. 1786 - Lipari, pres.; Ungari, est. - Musella Società Semplice Agricola ed a. (avv.ti Righetti, Curi, Scafarelli) c. Regione Veneto (avv.ti Manzi, Cusin, Zanon, Peagno) ed a.

## **Agricoltura e foreste - Rimessione in pristino dello stato dei luoghi per lavori di sistemazione agronomica in area boscata.**

*(Omissis)*

### FATTO e DIRITTO

1. In primo grado gli odierni appellanti hanno impugnato l'ordinanza del Settore Forestale della Regione Veneto n. 2 del 13 maggio 2016, con cui (a conclusione di uno dei tre procedimenti avviati nei loro confronti nello stesso periodo e per la stessa zona, in ragione della asserita mancanza o validità dei titoli autorizzativi – gli altri due risultano conclusi, rispettivamente, con le ordinanze di ripristino n. 1/2016 e n. 5/2016, rimaste inoppugnate) è stata contestata l'eliminazione della vegetazione forestale preesistente da terreni di loro proprietà nel Comune di San Martino Buon Albergo (secondo il provvedimento, avvenuta indicativamente tra il 2000 ed il 2003 per parte del mappale 70 del foglio 4, e tra il 2008 ed il 2009 per la restante parte e per il mappale 63, sempre del foglio 4 – per complessivi 5.500 mq), con impianto di vigneto, in assenza di autorizzazione paesaggistica, ed è stato imposto il ripristino.

2. Hanno impugnato il provvedimento dinanzi al TAR Veneto, lamentando articolate censure.

Il TAR Veneto, con la sentenza appellata (II, n. 1101/2016) ha respinto il ricorso.

3. Questa Sezione, con sentenza non definitiva n. 312/2018, ha deciso le questioni sollevate con l'appello, tranne quella dell'esistenza o meno, nell'area oggetto dell'ordinanza impugnata in primo grado, di un bosco (presupposto necessario per l'adozione del provvedimento impugnato), secondo la definizione normativa rilevante.

4. Riguardo a detta questione residua, la Sezione ha rilevato una divergenza profonda tra le valutazioni delle parti circa il dato desumibile dalla documentazione considerata nel procedimento sanzionatorio o comunque acquisita al giudizio, ed ha quindi ritenuto di disporre una verifica, affidandola al direttore del Dipartimento di scienze agrarie dell'Università degli Studi di Bologna, ovvero ad un professore da questi designato, al fine di stabilire, attraverso una lettura terza e tecnicamente attendibile del significato delle fotografie e cartografie acquisite al giudizio, se, in relazione ai parametri di definizione contenuti nell'art. 2, comma 6, del d.lgs. 227/2001 e nella d.G.R. Veneto n. 1319/2013, l'area in questione (mappali 63 e 70 del foglio 4 del Comune di San Martino Buon Albergo), o sue parti, alle diverse date di riferimento di dette fotografie e cartografie rilevanti, dovessero definirsi "bosco".

5. Il verificatore designato, prof. Alberto Minelli, ha presentato una relazione in data 15 marzo 2018.

6. Nella relazione, in risposta al suddetto quesito, si conclude che "l'area in questione ... o sue parti, dal 1997 in poi si può definire, o meglio classificare, bosco".

Ciò, in quanto " ... osservando la documentazione presente nel fascicolo, comprese le fotografie ... : - nel 1955 la superficie era trattata probabilmente a vigneto – nel 1987 la superficie era trattata a seminativo o in stato di iniziale abbandono – nel 1994 la superficie era trattata a incolto, con inizio di rinaturalizzazione spontanea – nel 2000 la superficie era trattata a incolto, con rinaturalizzazione in atto – nel 2010 la superficie era quasi totalmente oggetto di rinaturalizzazione spontanea – nel 2018 il mappale è destinato a vigneto".

Peraltro, subito dopo tale motivazione, si legge anche che "Naturalmente la superficie attualmente destinata a vigneto, di cui si è ricostruita la cronistoria, è stata valutata grazie al raffronto con le superfici confinanti che hanno subito l'abbandono nello stesso momento, come evidenziato dalla documentazione fotografica, ma non sono state successivamente riconvertite in coltura agricola. Si presume pertanto che l'attuale soprassuolo arboreo che si è generato, sarebbe il medesimo presente nell'area ora a vigneto."

7. Alla luce della relazione, gli appellanti hanno prospettato che:

- la produzione documentale della Regione Veneto in data 22 marzo 2018 (che sarebbe stata esibita anche al verificatore) viola il divieto di cui all'art. 104 cod. proc. amm.;

- poiché la sentenza n. 312/2018 ha precisato che "la verifica verrà effettuata sulla base della documentazione fotografica e cartografica acquisita al presente giudizio", la suddetta documentazione rende nulla la verifica;

- l'argomentazione del verificatore secondo il quale la superficie attuale a vigneto è stata "valutata grazie al raffronto con le superfici confinanti che hanno subito l'abbandono nello stesso momento" non è coerente, in quanto le aree confinanti non hanno avuto in passato lo stesso utilizzo agricolo e non hanno subito l'abbandono nello stesso momento (in particolare, l'essere boschi tagliati e la presenza di pietre movimentate in occasione della realizzazione dei vigneti, hanno

favorito una crescita di arbusti più veloce di quella che potrebbe essere avvenuta nei terreni agricoli degli appellanti, abbandonati per un periodo men che decennale).

8. Questa Sezione, con ordinanza n. 3281/2018, ha sottolineato che nella sentenza non definitiva n. 312/2018 è stato precisato che “La verifica verrà effettuata sulla base della documentazione fotografica e cartografica acquisita al presente giudizio, che verrà messa a disposizione del verificatore, in copia o in originale, dalle parti (facendo riferimento agli atti con cui è stata acquisita ai fascicoli processuali di primo e di secondo grado, ed indicandone la provenienza).”.

Ed ha conseguentemente disposto di acquisire dal verificatore una relazione integrativa idonea a chiarire:

(a) – alla luce di quale specifica documentazione (individuata con riferimento alla provenienza ed agli estremi di deposito in giudizio) siano state raggiunte le conclusioni, esposte nella relazione, in ordine allo stato di coltivazione/rinaturalizzazione delle aree in questione alle diverse date soprariportate;

(b) - in che modo abbia inciso su dette conclusioni il “raffronto con le superfici confinanti”;

(c) – quali fossero le condizioni delle superfici confinanti alle medesime date.

9. Non essendo stata depositata la relazione integrativa alla data dell’udienza del 20 settembre 2018, prefissata, con ordinanza n. 5773/2018, la richiesta è stata reiterata.

10. La relazione di chiarimenti è stata depositata dal Dipartimento universitario incaricato in data 15 novembre 2018 (ma in realtà era già stata presentata dal verificatore in data 12 luglio 2018).

11. Riguardo al chiarimento sub (a), il verificatore, dopo aver sottolineato che “La documentazione depositata, e quindi a disposizione, era costituita sostanzialmente da mappe, planimetrie e fotografie aeree, oltre che da relazioni accompagnatorie, inserite direttamente o come allegati nelle relazioni dei due CTP. Il quesito stesso prevedeva la loro consultazione”, ha precisato l’elenco dei documenti consultati: “Fascicolo di parte Musella - 2015, 15 settembre. Relazione Dott. For. Mascagno, cartografie e fotografie aeree a pag.2,3,5,6,7,8,9,10,11. Fascicolo di parte Regione Veneto - doc 28 fascicolo piano riassetto dei beni silvo-pastorali di tenuta Musella, Dott. For. Lazzarin, cartografia catastale e CTR con destinazioni di macrouso e doc 27 foto aeree anno 1996, 2000, 2003, 2006-7, 2008, 2012”.

Il Collegio osserva che tale riferimento è idoneo a superare alla radice le contestazioni degli appellanti in ordine all’ammissibilità della documentazione probatoria, dato che gli allegati 27 e 28 della produzione documentale della Regione si riferiscono alla memoria depositata in data 23 giugno 2017.

Peraltro, poiché la soluzione della questione controversa si basa su una fotointerpretazione volta a stabilire lo stato dei luoghi pregresso, non potrebbe comunque precludersi, in applicazione dell’art. 104, comma 2, cod. proc. amm., l’utilizzazione di materiale fotografico ulteriore rispetto a quello originariamente depositato, poiché si tratterebbe di elementi indispensabili per consolidare o mettere in discussione la ricostruzione delle modificazioni dell’area agricola prospettata, sulla base di documentazione, fin dall’adozione del provvedimento impugnato.

12. Riguardo alla rilevanza del raffronto con le superfici confinanti (b), il verificatore ha premesso - invero, nella parte dedicata al chiarimento (a) - che “Trattando il quesito differenze di coperture vegetali, una materia alquanto complessa pur nella sua semplicità, e questo anche grazie alle normative vigenti, si è reso opportuno procedere alle analisi del caso, senza soffermarsi unicamente al mero raffronto di immagini, utilizzando quindi un protocollo validabile scientificamente, o per lo meno che vi si avvicinasse molto. Per poter validare quanto è stato definito in semplici relazioni, si è reso necessario procedere con il raffronto in campo tra documentazione fotografica in possesso (presente nei fascicoli) ed uso reale dal suolo. Come verrà descritto successivamente, alcune porzioni di terreno non hanno mutato destinazione nel tempo, per cui si è reso possibile associare un’immagine ad uno specifico soprassuolo vegetale. Si è quindi ottenuto un termine che permette di associare ad una particolare immagine una ben specifica copertura. Inoltre il rilievo diretto consente di validare le immagini sotto un ulteriore profilo, che sarebbe quello della rapidità di colonizzazione di un impianto, naturale o antropico che sia, parametro riferito alla natura dei suoli, all’esposizione, alla giacitura, ed anche alla presenza di eventuale di microclimi, difficilmente rilevabili dalla consultazione di cartografia specifica o semplici fotografie aeree. Quindi le conclusioni riportate in relazione derivano esclusivamente dalla consultazione di quanto presente in fascicolo, in particolare dei dati cartografici e delle planimetrie, previo accertamento sul posto per non incorrere in errori interpretativi”.

Un’ulteriore sintetica precisazione metodologica è contenuta nelle conclusioni della relazione integrativa, dove si ribadisce che “Il raffronto eseguito sulle superfici confinanti, specialmente quelle con soprassuolo arboreo, ha permesso di comprendere il tipo di vegetazione, in funzione delle condizioni pedoclimatiche dell’area e quindi un successivo utilizzo delle fotografie aeree senza timori di errori grossolani”.

Quanto allo specifico chiarimento, il verificatore ha affermato che “Il raffronto con le superfici confinanti, o meglio l’analisi diretta del presumibile stato di quelle per cui è causa se non fossero mai state convertite o riconvertite a vigneto, ha permesso di capire esattamente il tipo di soprassuolo, inteso come composizione, associandolo a determinate condizioni pedoclimatiche e quindi ipotizzare i ritmi di colonizzazione”.

Gli appellanti, con memoria e memoria di replica, hanno insistito sull’esistenza di un errore di metodo, legato al raffronto delle superfici oggetto di ordinanza con alcune superfici confinanti, storicamente disomogenee in quanto da tempo risalente non coltivate.



Il Collegio ritiene viceversa che i chiarimenti consentano di superare il possibile profilo di contraddittorietà e illogicità, segnalato dagli appellanti in relazione alla più sintetica esposizione contenuta nella prima relazione del verificatore, essendo stata precisata la funzione che ha avuto la considerazione delle porzioni confinanti, limitata al riscontro delle ipotesi sulla qualità e quindi sui tempi di crescita della vegetazione.

13. Al chiarimento (c), il verificatore ha dato risposta mediante una descrizione cronologica complessiva della zona interessata, precisando le precedenti valutazioni (in modo che al Collegio appare coerente con quanto esposto nella relazione iniziale), ed estendendo la considerazione ad altre date rispetto alle quali erano disponibili foto aeree, oltre che alle particelle confinanti: “- nel 1955 la superficie dei mappali 63 e 70, Fg 4, Comune di san Martino buon Albergo (VR) era trattata probabilmente a vigneto; quella confinante a est totalmente vigneto, a ovest rinaturalizzazione naturale o bosco ceduo; - nel 1987 la superficie era trattata a seminativo o in stato di iniziale abbandono; quella confinante a est (mapp.le 61) seminativo o in stato di iniziale abbandono; a ovest vegetazione arborea; - nel 1994 la superficie era trattata a incolto, con inizio di rinaturalizzazione spontanea; quella confinante a est, mapp.le 61, evidenzia un impianto regolare, forse vigneto con direzione di impianto N-S, con ancora residui di alberature, presumibilmente spontanee; a ovest permane la situazione già descritta; - nel 2000 la superficie era trattata a incolto, con rinaturalizzazione in atto; quella confinante a est, mapp.le 61, è investita ancora con il presunto vigneto a impianto N-S, pur permanendo diverse alberature sparse, come nel lotto per cui è causa; a ovest, la consolidata copertura arborea di tipo forestale; - nel 2003 ci sono dei cambiamenti: la superficie del mapp.le 70 era quasi totalmente oggetto di rinaturalizzazione spontanea; quella del mapp.le 63 viene in parte investita a vigneto, con andamento E-W, e in parte viene lasciata al processo di rinaturalizzazione. Il nuovo impianto investe anche il mappale 61, nella porzione Sud, ovviamente in continuità con l'impianto del mappale 63. La situazione è chiaramente visibile nel doc. 27 foto aerea del 2003 della documentazione tecnica di pare Regione Veneto. A Ovest l'ormai consolidato soprassuolo arboreo misto e disetaneo; - nel 2006 e 2008 la superficie era quasi totalmente oggetto di rinaturalizzazione spontanea; permangono a est, mapp.le 61 i due impianti di vigneto con sistemazione ortogonale tra loro: la parte nord del mappale 61 N-S, la parte sud, sistemazione E-W; - nel 2012 la superficie era quasi totalmente oggetto di vigneto; quella confinante a est (mapp.le 61) vigneto, a ovest superficie alberata. È chiaro il completamento del vigneto con impianto E-W, anche sui mappali 71 e 61; - nel 2018 i mappali 70 e 63 sono destinati a vigneto; quello confinante a est, il 61 a vigneto, in continuità con l'impianto del mapp.le 63. A ovest nulla di immutato”.

14. Sulla base dei chiarimenti forniti, il Collegio ritiene che non vi siano più dubbi nel poter recepire le conclusioni dal verificatore, quanto all'evoluzione della situazione colturale delle particelle 63 e 70.

In particolare, nella prima relazione si indica che nel 1997 “l'area in questione ... o sue parti ... si può definire, o meglio classificare, bosco”; nei chiarimenti, si afferma che nel 1994 “la superficie era trattata a incolto, con inizio della rinaturalizzazione spontanea”, che anche nel 2000 “la superficie era trattata a incolto, con rinaturalizzazione in atto”; che nel 2003, mentre la particella 63 “viene in parte investita a vigneto ... e in parte viene lasciata al processo di rinaturalizzazione”, la particella 70 “era quasi totalmente oggetto di rinaturalizzazione spontanea”; che nel 2006 e 2008 “la superficie era quasi totalmente oggetto di rinaturalizzazione spontanea”.

Soltanto nel 2012, secondo il verificatore, “la superficie era quasi totalmente oggetto di vigneto”.

Tale ricostruzione, scontata una inevitabile approssimazione insita nella natura della ricostruzione dello stato vegetazionale pregresso, non appare in contrasto neanche con le stime del Servizio Forestale, richiamate nella sentenza n. 312/2018, secondo cui l'eliminazione della vegetazione forestale sarebbe avvenuta tra il 2000 ed il 2003 per parte del mappale 70, e tra il 2008 ed il 2009 per la restante parte e per il mappale 63.

15. Gli appellanti hanno ulteriormente contestato le conclusioni del verificatore, affermando che il tempo trascorso, secondo la cadenza derivante dalle foto interpretate, non sarebbe stato sufficiente a consentire lo sviluppo di una vegetazione arborea di dimensioni e densità tali da rientrare nella definizione normativa di bosco, e sottolineano che lo stesso verificatore, nei chiarimenti, non ha più parlato di “bosco”, ma soltanto di “rinaturalizzazione spontanea”.

Quanto alla presenza del “bosco”, il Collegio osserva che la seconda relazione è una relazione di chiarimenti, volta ad approfondire aspetti specifici segnalati dal Collegio, e che non smentisce le conclusioni della prima relazione, fornendo invece elementi più dettagliati.

Devono, pertanto, ritenersi implicitamente confermate le conclusioni precedentemente esposte.

Quanto all'intrinseca attendibilità delle motivazioni che le sostengono, il Collegio ritiene che, in mancanza della prospettazione di evidenze scientifiche idonee ad inficiare le valutazioni del verificatore, non si possa che recepirle.

16. L'appello deve pertanto essere respinto anche nella parte non definita dalla precedente sentenza.

17. In considerazione dello sviluppo della controversia e della complessità e relativa novità delle questioni affrontate, le spese del grado di giudizio possono compensarsi, ad eccezione delle spese della verifica, che, nella quota pari ad euro 1.500,00, già liquidata a titolo di anticipo, restano a carico degli appellanti, altresì obbligati a corrispondere le ulteriori somme che dovessero essere richieste dal verificatore e liquidate da questo giudice.

*(Omissis)*