

Ordine di rimessione in pristino di un'area utilizzata come vigneto ma precedentemente interessata dalla presenza di una zona boscata

Cons Stato, Sez. VI 15 marzo 2024, n. 2525 - De Felice, pres.; Ravasio, est. - Eros Furia, Lucio Furia (avv. Carcereri De Prati) c. Regione Veneto (avv.ti Cusin, Peagno, Zanlucchi, Quarneri) ed a.

Agricoltura e foreste - Ordine di rimessione in pristino di un'area utilizzata come vigneto ma precedentemente interessata dalla presenza di una zona boscata.

(Omissis)

FATTO

1. Con ordinanza della Regione Veneto n. prot. n. 56437 del 10 febbraio 2017, oggetto di impugnazione nel presente giudizio, è stata disposta la rimessione in pristino di un'area di circa 16.000 mq, sita nel Comune di Verona, censita catastalmente al Fg 66 mappali 27 parte, 36 parte, 38 parte, 47 parte, 52 parte, 74 parte, 78 parte, 75 parte, 150 parte, utilizzata come vigneto ma precedentemente interessata – secondo la Regione – dalla presenza di una zona boscata: con il provvedimento di che trattasi, in particolare, la Regione ha disposto che si procedesse al rimboschimento di tutta l'area, mediante la messa a dimora di 2.500 piantine forestali e alla successiva cura e manutenzione finalizzata a garantirne l'attecchimento.

2. Il provvedimento è stato impugnato dalla Azienda agricola Cà Botta, attuale proprietaria del terreno, con ricorso n. R.G. 523/2017, nonché dai signori Furia, precedenti proprietari nonché responsabili della riduzione del bosco e della messa a dimora del vigneto attualmente in essere.

2.1. Sinteticamente i signori Furia hanno dedotto, a fondamento della loro impugnazione:

(i) la circostanza che l'area costituisce un paesaggio agrario con terrazzamenti, recuperato a fini produttivi, e come tale non qualificabile in termini di "zona boscata";

(ii) i signori Furia si sarebbero limitati ad effettuare interventi di mera pulizia, senza procedere a "tagli a raso" della vegetazione ivi presente e alla movimentazione del terreno necessario alla sistemazione agronomica; inoltre non vi sarebbe stata alcuna riduzione dell'area boschiva rispetto all'anno 2014;

(iii) la Regione ha fondato il proprio accertamento, e quindi l'affermazione della preesistenza di un bosco, su ortofoto, soggette a interpretazione e come tali non risolutive né affidabili; l'Amministrazione, infatti, non avrebbe acquisito alcun elemento concreto utile a dimostrare lo stato dell'area al momento in cui venivano eseguiti i lavori e tali da smentire la presenza di antichi terrazzamenti dismessi dall'uso vitivinicolo;

(iv) l'ordine di ripristino si pone in contrasto con l'allegato "A" alla DGR Veneto n. 319 del 23 luglio 2013, che escluderebbe la possibilità di ripristinare a "bosco" terreni precedentemente accatastati come agricoli, oggetto di forestazione "di ritorno".

2.2. La Azienda agricola Cà Botta, invece, ha sviluppato le seguenti censure:

(i) l'ordine di ripristino, che si fonda sull'art. 167 del D. L.vo 42/2004, sarebbe stato illegittimamente indirizzato ad essa Azienda, che pacificamente non è responsabile dell'intervento;

(ii) l'area, in quanto interessata da preesistenti terrazzamenti, non avrebbe comunque potuto essere qualificata come "bosco", seppure interessato da forestazione, in applicazione dell'art. 2, comma 6, del D. L.vo 227/2001;

(iii) non corrisponderebbe a realtà quanto si legge nel provvedimento impugnato circa il fatto che l'intervento avrebbe comportato il taglio a raso di tutta la vegetazione, lo sradicamento delle ceppaie e la movimentazione del terreno per la sistemazione agronomica;

(iv) la Regione non avrebbe dimostrato rigorosamente la situazione di fatto preesistente all'intervento, non essendo sufficienti, a tal fine, le ortofoto in concreto utilizzate, che non consentono di apprezzare con precisione la quantità e la qualità delle piante presenti, e quindi la presenza di un "bosco" in senso tecnico;

(v) ai sensi dell'allegato "A" alla DGR n. 1319 del 23 luglio 2013 deve distinguersi tra "bosco" e terreni oggetto di "forestazione di ritorno", qual è l'area oggetto del provvedimento impugnato;

(vi) l'intervento ripristinatorio, per essere proporzionato, potrebbe essere imposto solo laddove sia apprezzabile un concreto vulnus all'ambiente e comunque tenere conto del tempo trascorso della estraneità della società all'abuso forestale.

3. Nel corso del giudizio di primo grado il TAR ha disposto verifica *"al fine di accertare, con sufficiente grado di certezza, attraverso una lettura terza e tecnicamente attendibile della documentazione prodotta nel presente giudizio, con particolare riguardo alle c.d. "ortofoto", alla documentazione fotografica, alle planimetrie e agli altri elementi documentali prodotti: - se in relazione ai parametri contenuti nell'art. 2, comma 6, del d.lgs. 227/2001, nella legge regionale citata e nella d.G.R. Veneto n. 1319/2013, l'area in contestazione, o sue parti, alla data dell'ultimazione delle*

opere in contestazione da parte di Furia Eros e Lucio, dovesse considerarsi “bosco”; - più precisamente se, oltre alla sussistenza dei requisiti dimensionali previsti dalla normativa che precede, all'atto dell'impianto del vigneto, sui terreni fosse presente la specifica qualità e la quantità di vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, integrante i valori minimi di larghezza ed estensione necessari affinché l'area potesse essere considerata coperta da bosco o da foresta, in particolare con riguardo alle tipologie vegetali indicate dalla Regione nell'ordinanza impugnata ai fini del reimpianto;”.

4. Espletata la verifica e riuniti i giudizi il TAR, con la sentenza del cui appello si tratta, ha accolto il ricorso proposto dai signori Furia, limitatamente all'obbligo di effettuare il rimboschimento, respingendo nel resto il ricorso medesimo nonché quello proposto dalla Azienda agricola Cà Botta.

4.1. In sintesi, il percorso argomentativo del primo giudice si può riassumere come segue:

- l'area oggetto dell'ordine di ripristino, di cui al provvedimento impugnato, non è stata fatta oggetto di alcun procedimento finalizzato ad ottenere l'autorizzazione alla trasformazione di una zona boscata in vigneto, né l'autorizzazione ad eseguire movimenti di terra, né una autorizzazione paesaggistica; in particolare l'area interessata dal provvedimento è situata a ovest di quella di cui alla nota del Servizio Forestale della Regione n. 631051/2010; correlativamente, non è stato effettuato alcun accertamento preventivo sullo stato dell'area nel momento in cui venivano intrapresi i lavori;

- il corredo normativo rinveniente dalle disposizioni contenute nella legge statale e regionale nonché negli atti regionali attuativi, non consente di tenere conto della eventuale preesistenza, di terrazzamenti, in ragione del fatto che l'appellante non ha esperito la procedura, prevista dalla DGR n. 1319/2013, finalizzata all'accertamento del carattere di non boscosità dell'area; in ogni caso la preesistenza di terrazzamenti in loco non è stata debitamente dimostrata;

- la verifica espletata nel corso del giudizio, che il Collegio ha ritenuto non censurabile, ha consentito di appurare, tramite l'esame e l'interpretazione di ortofoto scattate a partire dal 1981, che l'area nel 1981 era coperta da bosco per una superficie pari ad almeno la metà, aumentata al 93.6% dell'area nel 2008; la superficie coperta da bosco, nel 2012, era pari invece a 145 mq (0.8% dell'area oggetto di verifica), in conseguenza del fatto che i signori Furia avevano estirpato la vegetazione per impiantarvi i vigneti; il verificatore ha inoltre riferito che la vegetazione era di tipo forestale arborea associata a vegetazione arbustiva, così come dev'essere la vegetazione caratteristica di un bosco, e che il margine di incertezza legato all'utilizzo di ortofoto è stato nella specie contenuto dall'utilizzo di scale di lavoro 1.2000 e dall'utilizzo della metodologia di lavoro suggerita nel manuale di fotointerpretazione dell'Inventario nazionale delle Foreste e dei Servati Forestali del Carbonio;

- relativamente alla possibilità di adottare sanzioni ex art. 167 del D. L.vo 42/2004 nei confronti dell'acquirente non trasgressore, il TAR ha desunto dal comma 5 di tale norma - che prevede anche per il proprietario-non trasgressore la possibilità di chiedere il parere di compatibilità paesaggistica - la conferma della possibilità di emettere l'ordine di ripristino anche nei confronti del proprietario-non trasgressore, ordine che, peraltro, secondo il TAR non ha natura sanzionatoria ma solo ripristinatoria e quindi si giustifica anche nei confronti di chi non sia direttamente responsabile;

- l'acquirente non può vantare un affidamento legittimo, poiché non esiste alcun atto o documento che abbia mai certificato la legittimità del vigneto, o l'inesistenza del bosco;

- l'Amministrazione, peraltro, non avrebbe potuto disporre il rimboschimento come ha fatto con il procedimento impugnato, poiché tale rimboschimento si fonda su uno stato del bosco preesistente ipotizzato: l'Amministrazione avrebbe quindi dovuto limitarsi a ordinare l'espianto del vigneto, senza imporre un rimboschimento “artificiale”.

5. Avverso tale decisione hanno proposto appello sia i signori Furia che la Azienda agricola Cà Botta.

5.1. L'Azienda agricola Cà Botta ha articolato i seguenti motivi d'appello:

(i) Errata motivazione e violazione dell'art. 167 del D. L.vo 42/2004.

La norma menziona, tra i legittimati passivi alla sanzione ivi prevista, solo il trasgressore, e non anche il proprietario non responsabile dell'illecito ambientale, sicché la sanzione non potrebbe essere irrogata anche nei confronti dei successivi proprietari; il fatto che il proprietario non trasgressore abbia titolo per presentare l'istanza finalizzata al rilascio della compatibilità ambientale non può legittimare anche la di lui legittimazione passiva all'ordine di ripristino: in tal caso il ripristino non sarà attuabile, e di ciò subirà le conseguenze il trasgressore, sia in termini penalistici sia in termini di responsabilità risarcitoria;

(ii) Errata motivazione della sentenza e violazione dell'art. 2, comma 6, del D. L.vo 221/2001 e della normativa regionale sui boschi.

Al caso di specie trovano applicazione le disposizioni del D.L. n. 5/2012, convertito nella l. n. 35/2012, in ossequio al quale non rientrano nella nozione di bosco *“le formazioni forestali di origine artificiale realizzate su terreni agricoli..., i terrazzamenti, i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturali o artificiali, oggetto di recupero ai fini produttivi”*; non è stata contestata, ed è comunque dimostrata, la presenza di terrazzamenti sull'area oggetto dell'ordine di ripristino, né il recupero degli stesso a fini produttivi; l'esclusione di tali aree dalla nozione di bosco, disposta dalla normativa nazionale, ricorda la sentenza appellata, è stata fatta propria dalla Regione Veneto con la DGRV 1319/2013, che consente di decretare la non boscosità *“limitatamente ai siti interessati dai terrazzamenti... a condizione che in essi venga recuperato un uso agricolo/produttivo del suolo”*.

Inoltre, contrariamente a quanto affermato dal primo giudice, la novella di cui alle disposizioni del D.L. n. 5/2012, convertito nella l. n. 35/2012, non necessita di alcuna normativa di recepimento da parte delle Regioni perché è la norma nazionale e non quella regionale che definisce il vincolo forestale di fonte normativa nazionale: infatti l'art. 142, co. 1, D. L.vo 42/2004, fonte del vincolo e quindi origine dell'obbligo di munirsi dell'autorizzazione forestale, prevede che *"fino all'approvazione del piano paesaggistico ai sensi dell'art. 156, sono comunque sottoposti alle disposizioni di questo titolo per il loro interesse paesaggistico: ... g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, co. 2 e 6 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227"*; la DGRV n.1319/2013, che condiziona l'operatività dell'esclusione di cui sopra esclusivamente ai terrazzamenti previamente dichiarati *"non boscosi"*, alla luce del principio di gerarchia delle fonti deve ritenersi irrilevante, dal momento che la norma statale non richiede il preventivo accertamento della *"non boscosità"* né richiede che i terrazzamenti abbiano determinati connotati, affinché possa operare l'esclusione (dalla nozione di *"bosco"*) per le aree interessate dalla presenza di terrazzamenti con finalità produttiva. Peraltro, la DGRV n. 1319/2013 non è stata neppure richiamata nel provvedimento impugnato, e quindi non ne costituisce il fondamento.

(iii) Errata motivazione della sentenza in ordine al mancato rilevamento dell'illegittimità del provvedimento impugnato per eccesso di potere per travisamento dei fatti (3° motivo del ricorso di primo grado).

Con la censura in esame si contesta l'appellata sentenza per aver ritenuto fondata l'imputazione di aver provveduto al *"taglio a raso di tutta la vegetazione forestale presente, lo sradicamento delle ceppaie e la movimentazione del terreno per la sistemazione agronomica della stessa"*: ciò non sarebbe avvenuto, ma il verificatore non se ne è reso conto, non avendo effettuato accessi in loco.

(iv) Errata motivazione della sentenza in ordine all'individuazione del sito a vigneto come bosco.

Secondo parte appellante, tenuto conto del fatto che la nozione di bosco richiede una determinata tipologia di forestazione, non trattandosi di un mero insieme di alberi, il TAR avrebbe errato nel ritenere che la vegetazione visibile nelle ortofoto sarebbe qualificabile automaticamente come bosco: le suddette fotografie aeree non consentono infatti di stabilire se si tratti di alberi, arbusti, rovi e il verificatore non descrive in alcun modo le essenze arboree presenti in loco e la tipologia della vegetazione; è in ogni caso errato effettuare valutazioni sulla base di un materiale fotografico che presenta inevitabilmente margini di incertezza in ordine alla loro interpretazione, come chiaramente ammesso dal verificatore, che ha anche affermato di non poter individuare il limite dell'area boscata, limite che deve essere individuato in funzione della posizione dei fusti e non delle chiome.

La relazione di verifica conterrebbe, inoltre, vari errori metodologici. Il verificatore avrebbe errato nell'applicare la metodologia, indicata nella DGR 30/12/1997, n. 4808, da utilizzare per accertare la percentuale di copertura. Del tutto irrituale, poi, è la decisione del verificatore di non utilizzare la ortofoto dell'anno 2000, in quanto suscettibile di varie interpretazioni, laddove proprio tale ortofoto è stata utilizzata dalla Regione Veneto per accertare l'illecito. Il manuale di foto-interpretazione, richiamato dal verificatore, è esplicito nel non attribuire valore probante ai risultati interpretativi delle foto. Inoltre il verificatore dà per svolta, nella relazione, l'attività propedeutica di identificazione delle aree a bosco attraverso la presenza di vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, ma non dà conto dei criteri seguiti per procedere a tale identificazione.

In definitiva, la relazione del verificatore presenta varie incongruità, che il TAR ha superato richiamando l'impossibilità di procedere alla verifica in loco, da addebitare solo al comportamento di parte appellante, che ha proceduto a modificare lo stato dei luoghi senza far intervenire gli organi regionali e senza fare accertamenti preliminari: si tratta di un criterio di responsabilità, non valido però per accreditare una foto-interpretazione.

(v) Errata motivazione della sentenza in ordine alla violazione dell'allegato A della DGRV 1319 del 23 luglio 2013 (parte del 5° motivo del ricorso di primo grado).

Parte appellante lamenta l'assurdità di una decisione che obbliga le parti appellanti ad espianare un vigneto, al fine di ripristinare il bosco, laddove un vigneto potrebbe essere reimpianato in futuro, proprio in ragione del fatto che la zona giuridicamente deve qualificarsi come *"non boscata"*, in ragione della presenza di terrazzamenti.

(vi) Errata motivazione della sentenza con riguardo all'assenza di un interesse pubblico e con riguardo alla mancata ponderazione degli interessi del privato in violazione dei principi dettati dalla legge 7.8.1990, n. 241.

Con la censura in esame parte appellante lamenta che il provvedimento impugnato non reca una motivazione relativa all'interesse pubblico a disporre il ripristino del bosco, tenuto conto del fatto che nel caso di specie plurimi elementi (certificato di destinazione urbanistica del Comune di Verona, che non menziona il bosco, autorizzazioni all'impianto viticolo, visure catastali) inducevano parte appellante a ritenere che la zona potesse essere utilizzata come vigneto.

5.2. I signori Furia hanno invece articolato i seguenti motivi d'appello:

(i) *Error in iudicando* in relazione al primo e al secondo motivo del ricorso, con cui si eccepiva, rispettivamente, *"Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, violazione e malgoverno dell'art. 2, comma 6, del D. Lgs. 227/2001 e della normativa regionale applicabile ratione temporis"*, nonché *"Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto."*

Gli appellanti contestano l'affermazione del primo giudice secondo la quale essi sarebbero responsabili per non aver presentato la dichiarazione dei movimenti di terra in relazione ai fondi per cui è causa, ma non considera che tale

dichiarazione non è stata presentata perché su tali particelle non sono state effettuate movimentazioni. Inoltre il TAR ha errato nel seguire le conclusioni del verificatore, che si fondano solo sulla interpretazione delle ortofoto: è lo stesso verificatore, infatti, ad affermare che l'uso passato del suolo può essere desunto dalla classificazione catastale dei suoli, e nel caso di specie solo una superficie di 829 mq, su un totale di 17.693 mq, risulta accatastata a bosco: tutta la restante superficie è accatastata quale vigneto, incolto produttivo, seminativo arborato e simili.

In ogni caso la metodologia di interpretazione delle ortofoto adottata dal verificatore è soggettiva e quindi non è attendibile, nella misura in cui non può essere replicata in maniera univoca. Gli appellanti ribadiscono, inoltre, che la fotointerpretazione deve trovare conferma in dati riscontrati a terra, e nel caso di specie il verificatore non ha compiuto alcun accertamento sul campo. Inoltre, nella Carta Forestale della Regione Veneto si evince che la superficie boscata è ben inferiore a quella individuata dal verificatore.

(ii) *Error in iudicando* circa il terzo motivo di cui al ricorso introduttivo, con cui si eccepiva “Violazione di legge e difetto e insufficiente motivazione, difetto di istruttoria”.

La appellata sentenza nulla dice in ordine alla censura, sollevata in primo grado, con cui si faceva valere che la Regione, non avendo svolto una istruttoria adeguata a monte del provvedimento impugnato, ha prodotto in giudizio una dichiarazione postuma datata 3 novembre 2021 e relativa ad un sopralluogo del 12 maggio 2010, di cui gli appellanti hanno contestato l'utilizzabilità. Per l'effetto il provvedimento impugnato si fonda su una istruttoria incompleta.

(iii) *Error in iudicando* circa il motivo sub 4 del ricorso introduttivo, con cui eccepiva “Violazione dell'allegato “A” della D.G.R. Veneto n. 1319 del 23/7/2013”.

Secondo gli appellanti, anche a voler ritenere applicabile alla situazione in esame la D.G.R. n. 1319/2013, non si però ritenere irrogabile la sanzione del ripristino nel caso in cui non sia seguita la procedura ivi descritta, ovvero la procedura finalizzata all'accertamento della non boscosità: l'equiparazione tra zona boscata e zona per la quale il carattere non boscoso non sia stato accertato con la procedura disciplinata dalla D.G.R. n. 1319/2013, violerebbe il principio di proporzionalità, che presiede alla irrogazione delle sanzioni, e che nella specie si è tradotto nell'ordine di espianto dei vigneti.

6. La Regione Veneto si è costituita in entrambi i giudizi insistendo per la reiezione dei gravami.

7. Le cause sono state chiamate e trattenute in decisione alla pubblica udienza del 9 novembre 2023.

DIRITTO

8. Preliminarmente il Collegio dispone la riunione del ricorso n. R.G. 1831/2023 al ricorso n. R.G. 2005/2023, ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a., in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

9. Il Collegio ritiene di dover, preliminarmente, esaminare le censure, sollevate da ambedue le parti, finalizzate a contestare gli esiti della verifica e l'affermazione secondo cui l'area individuata al Catasto Terreni del Comune di Verona, Foglio 66, mapp. 27 parte, 36 parte, 38 parte, 47 parte, 74 parte, 78 parte, 75 parte, 150 parte, era interessata dalla presenza di un bosco, prima che i signori Furia vi impiantassero, nel 2011, un vigneto.

9.1. Le conclusioni del verificatore, e i capi dell'appellata sentenza che hanno fatto proprie tali conclusioni, sono state fatte oggetto di contestazione in primo grado essenzialmente per la ragione che le operazioni di verifica si sono svolte su ortofoto, e senza alcun accertamento sul campo.

Tali censure vengono sostanzialmente riproposte con il terzo e quarto motivo d'appello della Azienda agricola Cà Botta e con il primo motivo d'appello dei signori Furia.

9.2. Il Collegio ritiene tali censure infondate.

9.2.1. Non si può affermare, in via astratta e generale, che delle fotografie aeree non possano essere utilizzate per accertare lo stato di fatto di un'area: ovviamente la attendibilità della risposta varia in funzione della qualità della fotografia, della certezza dell'epoca in cui è stata scattata, della natura e consistenza di ciò che la fotografia dovrebbe accertare e del grado di precisione richiesto per rispondere a un determinato quesito. Del resto, sono ormai disponibili varie pubblicazioni che si occupano di fotointerpretazione, a testimonianza del fatto che le fotografie aeree costituiscono strumenti utili, se non indispensabili, in relazione alle quali si è sviluppata una tecnica che consente di distinguere in esse le componenti naturali e artificiali.

9.2.2. Per quanto riguarda la dimostrazione dell'esistenza di un bosco, come nel caso che qui viene in considerazione, il Collegio non può che constatare che mentre le foto dell'area di interesse tratte da Google Earth nel 2023 (depositate in giudizio il 29 settembre 2023 dalla Regione Veneto) mostrano chiaramente l'area quasi totalmente sgombra da macchie riconducibili alla chioma di vegetazione arborea, evidenziando inoltre terrazzamenti del tutto simili a quelli presenti sui fondi adiacenti, le ortofoto degli anni precedenti, parimenti prodotte in giudizio dalla Regione Veneto, indicano la presenza di vegetazione nell'area di interesse.

9.2.3. Precisamente: nella ortofoto del 1981 l'area è interessata da vegetazione sparsa e diradata, evidente nella fotografia connotata da chiazze scure frammiste ad altre, prevalenti, di colore più chiaro; una ortofoto del 1996 vede significativamente aumentata la superficie connotata da colore scuro, che praticamente viene a coincidere con tutta la zona riprodotta nella parte settentrionale, mentre l'area meridionale vede ancora zone di colore più chiaro, sebbene non

prevalenti; in una ortofoto del 2000, a colori la vegetazione copre tutta l'area di interesse, sebbene si percepiscano aree a vegetazione più fitta connotate da colore più scuro; molto simile è la situazione ritratta nella ortofoto del 2003 e in quella del 2006/2007; ancora più fitta e compatta risulta la vegetazione nella ortofoto del 2008; del tutto differente è la situazione nella ortofoto del 2012, in cui evidenziano chiaramente linee di colore verde ad andamento più o meno parallelo, intervallate da linee chiare, compatibili con la presenza di vigneti.

9.2.4. Le parti appellanti contestano la rilevanza probatoria di tali fotografie soprattutto per la ragione che la nozione legislativa di bosco applicabile *ratione temporis*, valida ai fini di stabilire l'esistenza di un vincolo ai sensi dell'art. 146 del D. L.vo 42/2004, rinvia dall'art. 2 della L. n. 227/2001, che al comma 2 demandava alla legislazione regionale la definizione di bosco, ma che al comma 6 prevedeva, altresì, che *“Nelle more dell'emanazione delle norme regionali di cui al comma 2 e ove non diversamente già definito dalle regioni stesse si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea..... Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti..... È fatta salva la definizione bosco a sughera di cui alla legge 18 luglio 1956, n. 759. Sono altresì assimilati a bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale, nonché le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco.”*: secondo le parti appellanti le fotografie aeree non sarebbero idonee ad acquisire la certezza che la parte scura che si percepisce nelle fotografie aeree sia effettivamente costituita da *“vegetazione forestale arborea”*, e che non si tratti, invece, di alberi da frutto; inoltre si tratterebbe di macchie di vegetazione che non avrebbero le dimensioni minime previste dalla sopra citata norma.

9.2.5. Il Collegio non ritiene, tuttavia, che possa seriamente essere contestata la presenza di *“vegetazione forestale arborea”* riconducibile alla nozione di bosco: invero, non essendo stato dedotto né dimostrato che l'area in oggetto fosse un tempo utilizzato quale frutteto ad uso personale di una famiglia, si deve pensare che l'eventuale presenza in loco di alberi da frutta potesse ascriversi a vera e propria attività colturale: la presenza di alberi da frutto sarebbe allora stata evidenziata, quantomeno nelle ortofoto più risalenti, non da chiome in ordine sparso, ma da chiome distanziate e allineate in maniera regolare: ciò si apprezza, ad esempio, con riferimento ad alcune aree poste nelle vicinanze del fondo oggetto di causa, riprodotte nella ortofoto del 1981. Simili chiome, distanziate e allineate in maniera regolare, non si percepiscono nell'area oggetto di causa: non nella ortofoto del 1981, e tanto meno in quelle successive (si ribadisce che il Collegio fa qui riferimento alle ortofoto prodotte in giudizio dalla Regione, e non a quelle riprodotte a pag. 19 della relazione del verificatore, alle quali è stata sovrapposta la cartografia della Regione e dunque risentono dell'interpretazione già data a monte dalla Regione stessa).

9.2.6. Il Collegio rileva, inoltre, che la parte settentrionale dell'area quantomeno dal 1996 era caratterizzata dalla presenza compatta di chiome arboricole; nella parte meridionale, invece, si percepiscono, in tutte le ortofoto, aree di vegetazione meno densa: ma non v'è prova che queste ultime avessero dimensioni tali (id est: superiori a 2000 mq) da poterle qualificare in termini di radure che interrompono la continuità del bosco, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del D. L.vo 227/2001: a tale proposito va rilevato che nelle difese di parte appellante non si trova traccia del tentativo di assegnare delle dimensioni alle varie aree di vegetazione che si percepiscono nelle ortofoto, né, più in generale, un tentativo di dare alle stesse una lettura alternativa precisa, sulla base di una diversa metodologia. Le parti appellanti, in definitiva, si sono limitate a criticare l'uso delle ortofoto nonché la metodologia utilizzata dal verificatore, senza proporre una alternativa: il che non consente di svalutare l'operato del verificatore.

9.2.7. Non è poi dirimente quanto risulta dall'accatastamento dei fondi, per la ragione che il bosco è un organismo vitale, suscettibile di modificazione nel corso del tempo, mentre gli atti catastali, notoriamente, non sono soggetti a frequente aggiornamento: ai fini di verificare l'esistenza del vincolo rilevante ai sensi dell'art. 146 del D. L.vo 42/2004 è, comunque, sufficiente l'esistenza di fatto di un bosco, come definito dalla legislazione, non essendo necessario che esso sia formalmente recepito negli atti catastali o in uno strumento urbanistico o di pianificazione.

9.2.8. Infine, con specifico riferimento alla circostanza che il verificatore non ha effettuato alcuna verifica a terra, il Collegio rileva che, si tratta, ancora una volta, di una censura formale: ciò per la ragione che una verifica a terra avrebbe avuto senso - come rilevato dal verificatore - solo per confrontare i dati emergenti dalla fotointerpretazione con la vegetazione arborea ancora esistente; una volta rimossa questa ultima, il riscontro a terra di eventuale vegetazione arbustiva o di ceppaie non avrebbe potuto portare a una differente conclusione, perché la presenza in loco di vegetazione arbustiva e di ceppaie non dimostra, di per sé, che non siano state estirpate, rimosse e smaltite altre piante, con le relative ceppaie. Vero è che i signori Furia, nell'intraprendere la bonifica dell'area, avrebbero potuto documentare lo stato dei luoghi *ante operam*, ad esempio con un video; inoltre, nella misura in cui lo stato attuale dei luoghi consenta di ricostruire con sufficiente approssimazione lo stato preesistente, le parti appellanti avrebbero potuto attivarsi affinché in giudizio fosse acquisita la dimostrazione di ciò: ma anche in questo caso esse non hanno offerto alcuna prova utile, limitandosi a produrre alcune fotografie che ritraggono alcuni scorci dell'area, allo stato attuale, ma che non sono idonee a dimostrare

quale fosse lo stato dell'area prima dell'impiantazione del vigneto e, in particolare, non sono idonee a dimostrare che non è stato effettuato il *"taglio a raso di tutta la vegetazione forestale presente, lo sradicamento delle ceppaie e la movimentazione del terreno per la sistemazione agronomica della stessa"*.

9.3. Sulla base delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che debbono essere respinti il terzo e quarto motivo dell'appello della Azienda agricola Cà Botta e il primo motivo dell'appello proposto dai signori Furia, dovendosi ritenere dimostrato che l'area oggetto del provvedimento di ripristino era occupata da *"vegetazione forestale arborea"* di caratteristiche tali da poter astrattamente rientrare nella nozione di bosco, che è stata eliminata dai signori Furia.

10. Ciò premesso, il Collegio ritiene di dover esaminare la censura finalizzata a contestare l'applicabilità della D.G.R. n. 1319/2013 alla situazione per cui è causa, censura che in sostanza implica anche la contestazione della statuizione del TAR secondo cui *"La normativa applicabile al caso di specie è quella vigente non al momento del fatto (cioè della trasformazione contestata), ma al momento dell'inizio del procedimento sfociato nell'adozione del provvedimento impugnato"*. Tale statuizione, in ogni caso, non è vincolante nel presente grado di giudizio, essendo esplicitazione del potere/dovere del giudice della causa di individuare la normativa applicabile, potere che non può essere limitato dalla volontà delle parti, che si estrinseca nella articolazione dei motivi d'appello. Non ignora il Collegio che secondo la consolidata giurisprudenza della Cassazione, il giudicato si estende anche alla qualificazione giuridica delle domande, quando a) tale qualificazione abbia condizionato l'impostazione e la definizione dell'indagine di merito e b) la parte interessata abbia omesso di impugnarla in appello prestando, altresì, acquiescenza anche sull'effetto che il giudice ne ha tratto (ex multis: Cass. Civ. sez. II, 05/09/2023, n.25835). Ma nel caso di specie la statuizione in esame non attiene alla qualificazione giuridica della fattispecie o della domanda, ma solo la normativa applicabile *ratione temporis*; inoltre, come già accennato, parte appellante ha contestato l'applicabilità della D.G.R. n. 1319/2013 al caso di specie, e così facendo ha contestato gli effetti che il TAR ha tratto dalla statuizione medesima.

10.1. Tanto precisato, il Collegio ritiene che l'indicata statuizione del TAR non è condivisibile perché il provvedimento impugnato ha natura sanzionatoria, come si desume agevolmente dalla circostanza che l'art. 167 del D. L.vo 42/2004 - che costituisce il fondamento giuridico dell'atto impugnato - (i) è inserito nella Parte IV, Titolo I, Capo II del D. L.vo 42/2004, rubricato *"Sanzioni relative alla parte terza"*, (ii) prevede che esso debba essere adottato quale conseguenza della constatata violazione degli obblighi previsti a tutela dei beni paesaggistici, e che (iii) esso debba avere come destinatario il *"trasgressore"*.

10.2. Venendo in considerazione una misura sanzionatoria avrebbe dovuto trovare applicazione la normativa vigente al momento della commissione della violazione, e non già quella vigente al momento di avvio del procedimento sanzionatorio, dal momento che viene in gioco il principio di legalità, che trova applicazione anche con riferimento alle sanzioni amministrative, essendo enunciato quale principio generale dall'art. 1 della L. n. 689/81, (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 1956 del 27 febbraio 2023), il quale non solo riserva alla legge primaria la previsione delle sanzioni amministrative, ma impone altresì che la norma sanzionatoria sia entrata in vigore prima della commissione del fatto illecito; con la precisazione che *"In materia di sanzioni amministrative l'applicazione dei principi generali di legalità ed irretroattività comporta l'assoggettamento della condotta alla legge in vigore al tempo del suo verificarsi, restando irrilevante, in mancanza di un'espressa previsione di retroattività, il carattere più favorevole della disposizione sopravvenuta."* (Cons. Stato, sez. V, 02/12/2011, n. 6365).

10.3. Ciò precisato va rilevato che è pacifico che i signori Furia hanno posto in essere i lavori contestati nel provvedimento impugnato in epoca certamente anteriore all'anno 2012: ciò è dimostrato dalla ortofoto del 2012, ed è affermato anche dai signori Furia, che riferiscono di aver effettuato i lavori nell'anno 2011.

10.4. Tenendo come riferimento, appunto, l'anno 2011, si ha che in quel momento era in vigore il D. L.vo 227/2001, il cui art. 2, comma 6, stabiliva che dalla nozione di *"bosco"* erano esclusi *"i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno di cui al comma 5"*. Tale previsione è stata modificata ad opera del D.L. 9 febbraio 2012 n. 5, entrato in vigore il 10 febbraio 2012, che ha esteso le esclusioni, includendovi anche *"le formazioni forestali di origine artificiale realizzate su terreni agricoli a seguito dell'adesione a misure agro ambientali promosse nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea una volta scaduti i relativi vincoli, i terrazzamenti, i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi."*

10.5. La nozione di *"bosco"* e le relative esclusioni come delineate dalla norma nazionale sono state recepite dalla L. Regione Veneto con l'art. 31 della L.R. n. 3/2013, secondo cui *"In attesa di un'organica disciplina regionale nel settore forestale, la definizione di bosco e delle aree che sono da intendersi da questo escluse è stabilita dal comma 6, dell'articolo 2 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227... La definizione di bosco di cui al comma 1 sostituisce quella dell'articolo 14 della legge regionale 13 settembre 1978, n. 52"*. La norma regionale vigente prima della suddetta modifica legislativa non prevedeva le *"esclusioni"* dalla nozione di bosco. Con la D.G.R. n. 1319/2013 la Regione Veneto ha, infine, adottato disposizioni attuative, in particolare disciplinando il procedimento finalizzato all'accertamento del carattere di non boscosità di un'area, perché rientrante in una delle esclusioni previste dalla legge, e stabilendo (al punto 5 dell'allegato A) che solo *"Una volta decretato il carattere di non boscosità l'area non è più sottoposta alla normativa forestale limitatamente alla applicazione degli articoli 15 e 23 della LR 52/78, né alle disposizioni del decreto legislativo"*

22 gennaio 2004, n. 42...”, e che “*qualsiasi intervento di riduzione di soprassuolo arboreo eseguito in assenza di specifica preventiva decretazione del carattere di non boscosità costituisce intervento di riduzione di superficie boscata in assenza di autorizzazione di cui all’art. 15 della L.R. 52/78.*”.

10.6. Come si vede, la normativa, secondaria, regionale ha previsto una specifica procedura finalizzata all’accertamento delle circostanze di fatto che consentono di escludere un’area dalla nozione di bosco, attribuendo al provvedimento conclusivo di tale procedura - cioè al provvedimento che accerta il carattere di non boscosità - valenza costitutiva del predetto carattere di non boscosità. Così intesa la D.G.R. n. 1319/2013 ha un carattere fortemente limitativo, e in pratica conduce a ritenere illecita la trasformazione di un’area che presenta le caratteristiche oggettive per essere esclusa dalla nozione di bosco, per il solo fatto che il carattere di non boscosità non sia accertato nei modi previsti dalla D.G.R. medesima.

10.7. La legittimità della citata D.G.R. non è in questione nel presente giudizio, sia per la ragione che non è stata espressamente impugnata, ma soprattutto per la ragione che essa non era ancora in vigore nel momento in cui i signori Furia, nel 2011, trasformavano l’area per cui è causa: la D.G.R. n. 1319/2013, dunque, non si applica al caso di specie, in quanto entrata in vigore in epoca successiva ai fatti che hanno originato l’ordinanza impugnata.

10.8. Occorre a questo punto verificare se in base alla normativa statale e regionale vigente al momento della commissione del fatto possa, e debba, trovare applicazione l’esclusione invocata dagli appellanti, connessa alla asserita preesistenza, sull’area, di un terrazzamento che è stato solo recuperato a fini produttivi.

10.8.1 L’art. 2 del D. L.vo 227/2001 nella versione vigente nell’anno 2011, non prevedeva ancora esplicitamente, tra le esclusioni, i terrazzamenti da recuperare a fini produttivi; prevedeva, tuttavia, l’esclusione dalla nozione di bosco per “gli impianti di frutticoltura”, definizione generica che poteva essere interpretata anche nel senso di includervi i terrazzamenti destinati ad ospitare frutteti o vigneti. Dunque: la normativa statale vigente nel 2011 avrebbe consentito di tenere conto della presenza di terrazzamenti. A maggior ragione la normativa di cui al D.L. n. 5/2012.

10.8.2. Tuttavia, a livello regionale le esclusioni previste dall’art. 2, comma 6, del D. L.vo 227/2001, sia nella versione vigente prima della entrata in vigore del D.L. n. 5/2012, che dopo, sono state recepite solo con l’art. 31 della L.R. n. 3/2013, quindi in epoca successiva alla commissione dell’illecito (che lo si voglia collocare nel 2011 o nel 2012): fino a tale momento era in vigore la nozione di bosco di cui all’art. 14 della L.R. 52/78, come modificata dalla L.R. n. 5/2005, che non prevedeva alcun tipo di esclusione.

10.8.3. Il contrasto tra la normativa statale e quella regionale, rimasto sino a quando la normativa regionale non ha recepito in toto la norma statale, non può risolversi, semplicisticamente, affermando la prevalenza della normativa statale: a prescindere dalla considerazione che l’eventuale incompatibilità tra normativa regionale e statale dovrebbe, eventualmente, essere censurata sollevando un incidente di incostituzionalità, v’è da sottolineare che le norme contenute nell’art. 2, comma 6, del D. L.vo 227/2001 erano destinate a trovare applicazione “*Nelle more dell’emanazione delle norme regionali di cui al comma 2 e ove non diversamente già definito dalle regioni*”, mentre le altre previsioni dello stesso articolo 2 lasciavano le Regioni libere di indicare quali zone non dovessero considerarsi bosco. La struttura dell’art. 2, poi, non è cambiata neppure con il D.L. n. 5/2012, sicché anche le ulteriori esclusioni (dalla nozione di bosco) introdotte con tale D.L. costituivano norme applicabili solo in mancanza di una normativa regionale, e in via cedevole, essendo cioè destinate a perdere automaticamente efficacia non appena esercitata dalle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia.

10.8.4. Corollario di quanto si è evidenziato è il fatto che la nozione statale di bosco, e le relative esclusioni, non sono mai state applicabili in via diretta nella Regione Veneto, che nel 1978 ha emanato la sua propria normativa e che, ad ogni buon conto, nel 2005 ha esercitato la facoltà legislativa ad essa spettante, continuando a non prevedere esclusioni dalla nozione di bosco.

10.8.5. Né le esclusioni introdotte con il D.L. n. 5/2012, recepite a livello regionale con l’art. 31 della L.R. n. 3/2013, potrebbero trovare applicazione in quanto norme che hanno reso non più illecite le condotte di trasformazione delle aree escluse dalla nozione di bosco: ciò per la ragione che “*In materia di sanzioni amministrative l’applicazione dei principi generali di legalità ed irretroattività comporta l’assoggettamento della condotta alla legge in vigore al tempo del suo verificarsi, restando irrilevante, in mancanza di un’espressa previsione di retroattività, il carattere più favorevole della disposizione sopravvenuta.*” (Cons. Stato, Sez. V, n. 6365 del 2 dicembre 2011 e la giurisprudenza ivi richiamata della Corte di Cassazione; negli stessi termini anche Cons. Stato, Sez. VI, n. 3497 del 3 giugno 2010, secondo cui “*In materia di sanzioni amministrative vige il principio di legalità, secondo cui (art. 1 l. n. 689 del 1981) nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione; tuttavia nella materia delle sanzioni amministrative non trova applicazione il principio di retroattività della disposizione più favorevole, previsto in materia penale dall’art. 2 c.p.*”).

10.9. Le censure in esame vanno, conclusivamente respinte, e l’appellata sentenza va confermata con diversa motivazione, laddove ha ritenuto l’area oggetto dell’ordine di ripristino non esclusa dalla nozione di bosco: ciò sul presupposto che nel momento in cui i signori Furia effettuavano la riduzione di bosco per cui è causa non era applicabile l’esclusione da essi invocata, connessa alla preesistenza di terrazzamenti in sito

11. Alla luce delle considerazioni che precedono si può respingere anche il terzo motivo dell’appello dei signori Furia: la

D.G.R. n. 1319/2013 non si applica in ogni caso al caso in esame, mentre la necessità di procedere al ripristino discende, de plano, dal fatto che all'epoca in cui l'area veniva trasformata essa – ove pure dimostrata la preesistenza del terrazzamento - non poteva essere esclusa dalla nozione di bosco in applicazione della normativa regionale.

12. Il secondo motivo d'appello dei signori Furia, con cui si lamenta il silenzio dell'appellata sentenza sull'eccezione difetto di istruttoria dell'ordinanza impugnata, reso evidente dal fatto che la Regione ha prodotto in giudizio una dichiarazione postuma che si riferisce ad un sopralluogo effettuato il 12 maggio 2010, può essere respinto alla luce di quanto sopra argomentato in ordine alla effettiva esistenza, sull'area di che trattasi, di una vegetazione aventi le caratteristiche del bosco: l'istruttoria svolta in giudizio ha, insomma, confermato la correttezza dei fatti posti a fondamento dell'ordinanza impugnata, e la successiva produzione giudiziale del menzionato documento non vale, di per sé, a dubitare della veridicità di tali fatti.

13. Ritornando ai motivi d'appello proposti dalla Azienda agricola Cà Botta, il Collegio ritiene infondato il primo motivo, con cui si deduce che il proprietario non responsabile non è soggetto passivo della sanzione e non può subirne le conseguenze: il TAR avrebbe quindi errato nell'affermare che anche tale soggetto possa essere destinatario dell'ordine di ripristino.

13.1. Il Collegio ritiene condivisibile la statuizione del primo giudice: la responsabilità del proprietario, nel senso di assoggettamento del medesimo all'esecuzione dell'ordine di ripristino, trova la sua ragion d'essere nella necessità di assicurare l'effettività dell'ordine di ripristino, ed è coerente con la affermata legittimazione del proprietario-non trasgressore a presentare l'istanza di compatibilità paesaggistica: se fosse nella natura delle cose che il proprietario-non trasgressore non dovesse subire l'ordine di ripristino, non avrebbe avuto senso prevedere la possibilità che egli possa farsi parte attiva per ottenere l'accertamento di compatibilità ambientale.

13.2. Peraltro questo non è l'unico caso in cui il proprietario-non trasgressore risulta esposto alle conseguenze di un ordine di ripristino che coinvolge il bene immobile di proprietà: così è chiaramente previsto, dall'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001, nel caso in cui vengano commessi abusi edilizi; similmente è previsto dal D. L.vo 152/2006 con riferimento alle bonifica dei siti inquinati, che deve essere subita anche dal proprietario-non inquinatore, sia pure nei soli limiti del valore dell'immobile.

14. Con il quinto motivo d'appello la Azienda agricola Cà Botta lamenta la assurdità insita nella imposizione di espiantare un vigneto che, in futuro, potrebbe essere reimpiantato, in considerazione del fatto che la preesistenza dei terrazzamenti escluderebbe l'area dalla nozione di bosco.

14.1. A prescindere dalla considerazione che all'attualità la preesistenza del terrazzamento non può ritenersi pienamente dimostrata (tant'è che se la relativa esclusione fosse stata in vigore nel 2011, e quindi applicabile al caso di specie, la Regione avrebbe comunque dovuto effettuare uno specifico accertamento su tal punto), v'è da dire che un ragionamento simile a quello proposto dall'appellante è già stato applicato, in passato, in materia di sanzioni edilizie, dando adito alla giurisprudenza sulla c.d. sanatoria giurisprudenziale: tale orientamento è stato però superato a fronte della chiara previsione dell'art.36 del D.P.R. n. 380/2001, che richiede espressamente la doppia conformità e in tal modo circoscrive anche in maniera specifica i casi in cui la sanzione non viene applicata a fronte della possibilità di replicare l'intervento e il relativo procedimento da seguire.

14.2. E' quindi fuori discussione che, sulla base dello stato degli atti, il Collegio possa valutare l'esonero delle parti appellanti dalla sanzione a motivo della asserita replicabilità dell'intervento sanzionato in base alla normativa successivamente entrata in vigore, non risultando impugnato in questo giudizio un atto che si sia pronunciato su una istanza di riesame/sanatoria/compatibilità paesaggistica; nulla tuttavia impedisce alla parte appellata di presentare una simile istanza, eventualmente ai sensi degli artt. 167 e 181 del D. L.vo 42/2004, la quale istanza dovrebbe essere valutata dalla Regione tenendo conto della non applicabilità al caso di specie della D.G.R. n. 1319/2013, sopravvenuta al compimento dell'illecito e ormai non più in vigore.

15. Con il sesto, e ultimo, motivo d'appello la Azienda agricola Cà Botta deduce l'illegittimità dell'ordinanza impugnata per il fatto di non recare una motivazione che dia conto della considerazione dei contrapposti interessi e della sussistenza di un interesse pubblico al ripristino.

15.1. La censura è manifestamente infondata, tenuto conto del fatto che quello impugnato non è un atto adottato in autotutela, ma è un provvedimento sanzionatorio, vincolato nel contenuto, una volta accertata la condotta illecita.

16. In conclusione, i due appelli in epigrafe indicati, previa loro riunione, devono essere respinti.

17. La peculiarità della vicenda giustifica la compensazione delle spese tra tutte le parti.

(Omissis)